

Комментарии ФСИН России
к утверждениям и рекомендациям Совета при Президенте
Российской Федерации по развитию гражданского общества
и правам человека по итогам специального заседания на тему
«Гражданское участие в реформе уголовно-исполнительной системы»

Утверждение:

Ход реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р, вызывает серьезную тревогу правозащитников, экспертов и гражданского общества в целом. Два с половиной года проведения реформы свидетельствуют о том, что основные цели, которые общество ожидало от нее, так и не были достигнуты. На фоне определенных успехов и достижений в деятельности УИС сохраняется недопустимо высокий уровень коррупции и жестокости.

Комментарии ФСИН России:

ФСИН России в своей деятельности руководствуется положениями Послания Президента Российской Федерации, в которых указано, что российская демократия - это власть именно российского народа с его собственными традициями народного самоуправления, а вовсе не реализация стандартов, навязанных нам извне; это в том числе соблюдение и уважение принятых действующих законов, правил и норм; это возможность не только выбирать власть, но и постоянно эту власть контролировать, оценивать результаты ее работы.

В связи с этим ФСИН России учитывает в своей деятельности общественные интересы.

Однако ФСИН России не располагает сведениями об ожиданиях гражданского общества по реформированию УИС. Научные исследования по данной тематике не проводились. При этом заявления отдельных лиц не вправе считаться общественным мнением, а интересы представителей общественных организаций - общественными интересами.

Кроме того подход к отождествлению целей Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р, и ожиданий гражданского общества по реформированию УИС представляется ненаучным.

При этом, по нашему мнению, необходимо более взвешенно подходить к оценке деятельности УИС.

Так, Европейский Суд по правам человека и Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания на протяжении 15 лет изучающие ситуацию с правами человека в УИС, на основе проверки обращений граждан и визитов в исправительные учреждения и следственные изоляторы, не считают

уровень коррупции, насилия и жестокости в УИС структурной проблемой.

По мнению Кабинета министров Совета Европы в качестве структурной проблемы в Российской Федерации является неоправданное и чрезмерное использование судами меры пресечения в виде заключения под стражу на досудебной стадии уголовного разбирательства, что приводит ухудшению условий содержания в местах лишения свободы за счет их переполнения.

На решение этих проблем и была в первую очередь направлена реализация Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р.

Утверждение:

Закрепленная в Концепции новелла о приоритете отбывания наказания в тюрьмах не соотносится с перспективами развития альтернативных мер наказания, наказания, не связанных с лишением свободы. В результате Россия может вернуться в число стран, лидирующих по числу заключенных на миллион населения.

Комментарии ФСИН России:

Развитию системы наказаний, альтернативных лишению свободы посвящена п. 5 части III Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р (далее - Концепция).

При этом п. 2. части III Концепции, касающейся реформирования системы учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы, и совершенствования их организационно-структурного построения, устанавливает, что реформирование системы учреждений, исполняющих наказания в виде лишения свободы, предполагает:

- изменение видов исправительных учреждений для содержания осужденных в местах лишения свободы с фактическим прекращением их коллективного содержания, постоянного пребывания осужденных в состоянии стресса, обусловленного необходимостью лавирования между требованиями администрации и основной массой осужденных;

- создание правовых и организационных условий для замены существующей системы исправительных учреждений на 2 основных вида учреждений - тюрьмы (общего, усиленного и особого режимов) и колонии-поселения (с обычным и усиленным наблюдением) при сохранении учреждений, созданных для выполнения специальных задач, лечебно-исправительных и лечебно-профилактических.

- преобразование воспитательных колоний для несовершеннолетних в воспитательные центры для лиц, совершивших преступление в несовершеннолетнем возрасте;

- разработку основанных на стандартах Европейских пенитенциарных правил (2006 год) моделей тюрьмы и колонии-поселения с учетом требований безопасности общества и персонала уголовно-исполнительной системы, а также необходимости реализации целей исправления осужденных;

- разработку технической документации, финансово-экономического обоснования, архитектурных проектов тюремных зданий, отвечающих требованиям европейских стандартов.

Из рассмотренной части Концепции следует, что она не имеет отношения к развитию альтернативных мер наказания, а касается улучшения условий содержания в местах лишения свободы, которое осуществляется в рамках выполнения обязательств, принятых на себя Российской Федерацией при вступлении в Совет Европы (Заключение № 193 (1996) по заявке России на вступление в Совет Европы).

Утверждение:

Кроме того, в Концепции поставлена явно невыполнимая в нынешних условиях задача строительства и перепрофилирования более 700 исправительных учреждений, в том числе создания 428 тюрем, соответствующих европейским стандартам. По оценкам Минюста России на это потребуется четыре года (2013-2016 г.г.) и 1,8 трлн. рублей, по оценкам экспертов Совета - более 30-40 лет и около 55 трлн. рублей.

Усилия ФСИН России реализовать указанные положения Концепции отвлекают на решение заведомо невыполнимой задачи и без того небольшие ресурсные возможности уголовно-исполнительной системы (УИС), что, в свою очередь, порождает развитие кризисных явлений в уголовно-судебной практике и практике исполнения уголовных наказаний. В частности, попытки переложить на осужденных и их родственников затраты на улучшение условий отбывания наказания в колониях привели к серьезным нарушениям прав человека. Особенно наглядно это продемонстрировали события в исправительной колонии № 6 г. Копейска Челябинской области в ноябре 2012 года, ставшие предметом общественного расследования членов Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Вывод: систематические акты вымогательства, издевательств, угроз и насилия спровоцировали ненасильственную акцию протеста осужденных. Благодаря широкой гласности, которую получила эта акция, и участию представителей гражданского общества в разрешении конфликта удалось избежать кровопролития.

Комментарии ФСИН России:

Улучшение условий содержания в местах лишения свободы, предусмотрено обязательствами, взятыми на себя Российской Федерацией при вступлении в Совет Европы (Заключение № 193 (1996) по заявке России на вступление в Совет Европы).

Утверждение:

Организованные членами Совета в 2012-2013 гг. общественные проверки более ста исправительных учреждений и следственных изоляторов в Оренбургской и Челябинской областях, Республике Карелия, Пермском крае, Мордовской Республике и т.д. позволяют утверждать, что на сегодняшний день сохраняются проблемы, в обеспечении занятости осужденных трудом, нарушаются права осужденных на справедливую оплату и благоприятные условия труда, буксует развитие пенитенциарного производства. Несмотря на то, что труд осужденных признается одним из основных средств исправления, большая часть осужденных не работает. Оплата труда значительного числа осужденных остается недопустимо низкой. Выявлены многочисленные случаи, когда осужденные, занятые полный рабочий день, получают на лицевой счет от 20 до 1000 рублей в месяц. Это негативно сказывается и на процессе возмещения материального ущерба, нанесенного преступлением, ущемляет законные интересы потерпевших. В немалой степени указанные проблемы связаны с тем, что исправительные колонии и центры социальной адаптации осужденных при получении государственных и муниципальных заказов поставлены в те же условия, что и коммерческие структуры, имеющие значительно более опытный и квалифицированный персонал.

Комментарии ФСИН России:

За 2012 год среднемесячный заработок осужденных, отработавших полностью определенную на месяц норму рабочего времени и выполнивших установленную для них норму, увеличен на 3,74% и доведен до 4728,45 руб. или 102,55% от норматива (4611 руб. в месяц).

При этом во исполнение п. 3 ст. 107 УИК Российской Федерации в исправительных учреждениях на лицевой счет осужденных зачисляется независимо от всех удержаний не менее 25 процентов начисленных им заработной платы, пенсии или иных доходов, а на лицевой счет осужденных мужчин старше 60 лет, осужденных женщин старше 55 лет, осужденных, являющихся инвалидами первой или второй группы, несовершеннолетних осужденных, осужденных беременных женщин, осужденных женщин, имеющих детей в домах ребенка исправительного учреждения, не менее 50 процентов начисленных им заработной платы, пенсии или иных доходов.

Утверждение:

Учреждения ФСИН России переполнены лицами, наиболее эффективное исправление которых было бы возможно без их изоляции от общества. Среди них - многие тысячи людей, ставших жертвами следственных и судебных ошибок, исправление которых практически невозможно достигнуть в рамках действующей системы правосудия.

Комментарии ФСИН России:

ФСИН России не располагает сведениями о проводимых научных

исследованиях по вопросу уровня численности жертв следственных и судебных ошибок и их результатах.

Что касается переполнения учреждений УИС, то за 2012 год общая численность лиц, содержащихся в учреждениях УИС уменьшилась на 7,11 %, в том числе в тюрьмах - на 4,91%, в исправительных колониях - на 8,39%, в противотуберкулезных лечебно-исправительных учреждениях - на 10,43%, в лечебно-исправительных учреждениях для наркоманов - на 3,59%, в больницах - на 7,00%, в воспитательных колониях - на 17,60%.

Вместе с тем численность лиц, содержащихся в колониях особого режима, увеличилась на 6,17%, в том числе предназначенных для содержания осужденных при особо опасном рецидиве - на 6,52%, для осужденных к пожизненному лишению свободы, и лиц, которым смертная казнь в порядке помилования заменена лишением свободы - на 2,54%.

Численность лиц, содержащихся в следственных изоляторах, увеличилась на 0,94%, что подтверждает тезис «пилотного» постановления Европейского Суда по правам человека по жалобам № 42525/07 и 60800/08 «Ананьев и другие против России» о том, что неоправданное и чрезмерное использование судами меры пресечения в виде заключения под стражу на досудебной стадии уголовного разбирательства было обозначено Кабинетом министров Совета Европы в качестве структурной проблемы в России.

Эксперты Совета Европы в качестве решения проблемы переполнения следственных изоляторов предлагают механизмы недопущения приема в них лиц сверх установленного количества мест, предназначенных для их размещения.

В настоящее время эта проблема решается в рамках исполнения органами законодательной, судебной и исполнительной власти Плана дальнейших действий по исполнению «пилотного» постановления Европейского Суда по правам человека по жалобам № 42525/07 и 60800/08 «Ананьев и другие против России».

Утверждение:

Не выработаны новые подходы к условно-досрочному освобождению из мест лишения свобода, в результате чего значительное число положительно характеризующихся осужденных не могут досрочно вернуться к нормальной жизни. Нередко возникает ситуации, когда на протяжении долгих лет содержания в СИЗО и отбытия наказания в исправительной колонки осужденный имеет десятки поощрений и ни одного взыскания, однако за неделю до рассмотрения ходатайства об условно-досрочном освобождении у осужденного в закрепленной за ним тумбочке вдруг обнаруживается запрещенный предмет или появляется рапорт о том, что осужденный не поздоровался с представителем администрации.

Комментарии ФСИН России:

Из-за наличия значительного количества осужденных отрицательно характеризующихся в течение отбывания наказания, не поддающихся воспитательному воздействию, судебный механизм условно-досрочного освобождения от отбывания наказания работает не в полную силу.

Доля положительно характеризующихся осужденных из Числа лиц, подпадающих под УДО или замену неотбытой части наказания более мягким видом наказания, на конец 2012 года составила 48,71% (на конец 2011 года - 50,40%). При этом абсолютное количество положительно характеризующихся осужденных из числа лиц, подпадающих под УДО или замену неотбытой части наказания более мягким видом наказания, на конец 2012 года, по сравнению с прошлым годом уменьшилась на 13,14%.

Вместе с тем количество осужденных освобожденных условно-досрочно от отбывания наказания за 2012 год по сравнению с прошлым годом уменьшилась на 16,05%, а количество осужденных, которым заменена неотбытая часть наказания более мягким видом наказания, увеличилось на 13,69%.

При этом ФСИН России уделяет большое внимание совершенствованию дисциплинарной практики.

Так в соответствии с поручением ФСИН России от 08.02.2008 № 10/1-380 установлен контроль за обоснованностью применения мер взыскания, применяемых за нарушение установленного порядка отбывания наказания в виде водворения в ШИЗО, перевода в ГОСТ, ЕПКТ и соразмерностью наказания совершенному проступку.

В соответствии с поручением ФСИН России от 20.05.2011 № 13-9425-04 обеспечивается соответствие налагаемого взыскания тяжести и характеру совершенного правонарушения, при водворении осужденных и лиц, содержащихся под стражей в карцер, ШИЗО переводе в ПКТ и ЕПКТ, принятие решения осуществляется коллегиально комиссией учреждения в присутствии нарушителя и с учетом его объяснения, выписки из протоколов дисциплинарных комиссий приобщаются к личному делу нарушителя, проводятся служебные проверки каждому факту досрочного освобождения по постановлению прокурора с установлением виновных и привлечением их к дисциплинарной ответственности.

В соответствии с поручением ФСИН России от 16.02.2012 № 13-2777-01 обеспечивается контроль за созданием осужденным и лицам, содержащимся под стражей, при водворении в карцер, ШИЗО, переводе в ПКТ, ЕПКТ условий содержания, соответствующих нормам международного права, положениям международных договоров Российской Федерации и федеральных законов, в том числе касающихся соблюдения норм санитарной площади на 1 человека, предоставления индивидуального спального места и спальных принадлежностей, с сохранением учетных документов, подтверждающих выполнение администрацией учреждений УИС этих обязанностей для защиты интересов Российской Федерации

в Европейском Суде по правам человека; обеспечивается контроль за соблюдением законности при применении к осужденным и лицам, содержащимся под стражей, мер взыскания в виде водворения в карцер, ШИЗО, перевода в ПКТ, ЕПКТ, учитывающий соответствие налагаемого взыскания тяжести и характеру совершенного правонарушения, при этом решение принимается коллегиально комиссией учреждения в присутствии нарушителя и с учетом его объяснения, не допускается непрерывное (без вывода из камеры менее чем на сутки) содержание осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в случае совершения ими повторного нарушения в данный период, в указанных камерных помещениях свыше установленного законом срока; повышена эффективность проведения служебных проверок по каждому факту досрочного освобождения осужденных и лиц, содержащихся под стражей из запираемых помещений по постановлению прокурора с установлением виновных и привлечением их к дисциплинарной ответственности.

В соответствии с поручением ФСИН России от 20.12.2012 № 13-23960-01 установлен контроль за соблюдением законности при применении к осужденным и лицам, содержащимся под стражей, мер взыскания в виде водворения в карцер, ШИЗО, перевода в ПКТ, ЕПКТ, учитывающий соответствие налагаемого взыскания тяжести и характеру совершенного правонарушения, физическое и психическое состояние водворяемого лица, при этом решение принимается коллегиально комиссией учреждения УИС в присутствии нарушителя и с учетом его объяснения, тем самым не допуская непрерывного (без вывода из камеры менее чем на сутки) содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в случае совершения ими повторного нарушения в данный период в указанных камерных помещениях свыше установленного законом срока; обеспечивается эффективность проведения служебных проверок по каждому факту досрочного освобождения осужденных и лиц, содержащихся под стражей, из запираемых помещений по постановлению прокурора с установлением виновных и привлечением их к дисциплинарной ответственности.

Утверждение:

Десятки тысяч осужденных отбывают наказание в регионах, недоступных для посещения их родными и близкими. Это приводит к ослаблению или разрыву социально полезных связей, личным трагедиям родственников, разрушению той социальной среды, на которую государство рассчитывает при освобождении осужденного.

Комментарии ФСИН России:

В Российской Федерации нет исправительных учреждений, которые расположены в регионах, недоступных для посещения их родными и близкими.

При этом в установленных законом случаях, осужденные отбывают

наказание за пределами территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали или были осуждены.

Так, п. 2. ст. 73 УИК Российской Федерации устанавливает, что при отсутствии в субъекте Российской Федерации по месту жительства или по месту осуждения исправительного учреждения соответствующего вида или невозможности размещения осужденных в имеющихся исправительных учреждениях осужденные направляются по согласованию с соответствующими вышестоящими органами управления уголовно-исполнительной системы в исправительные учреждения, расположенные на территории другого субъекта Российской Федерации, в котором имеются условия для их размещения.

Указанная норма полностью соответствует европейским требованиям.

Для устранения возникающих неудобств необходимо строительство полного комплекта учреждений УИС в каждом регионе УИС, однако федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы), утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 05.09.2006 № 540, не предусматривает такой возможности.

При этом истинную причину требования общественных организаций об отбывании наказания осужденными по месту жительства высказал 22.03.2013 на проведенном по инициативе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина заседании «круглого стола» на тему «Нарушение прав выходцев из Северного Кавказа в учреждениях уголовно-исполнительной системы» представитель комитета «Гражданское содействие» адвокат Васильев И. Он сообщил, что при отбывании наказания выходцам с Северного Кавказа на своей исторической родине проще решаются вопросы их условно-досрочного освобождения от отбывания наказания.

Примером этому служит условно-досрочное освобождение Бекхана Ибрагимова, приговоренного к 5 годам и 3 месяцам лишения свободы за убийство болельщика «Спартак», фотография которого с Главой Чеченской Республики была опубликована в интернете.

Утверждение:

Не соответствуют ожиданиям гражданского общества сдвиги в организации медицинского обеспечения осужденных и содержащихся под стражей. Смертельно больные заключенные либо заключенные, жизнь которых могла быть спасена в случае освобождения и лечения в учреждениях Минздрава России, остаются в колониях либо освобождаются слишком поздно. В ряде регионов до 80% осужденных, представленных администрацией учреждений ФСИН к освобождению по болезни, получают от судов отказ в таком освобождении и умирают в колониях.

Комментарии ФСИН России:

В связи с тем, что ведомственное здравоохранение УИС является составной частью российского здравоохранения, передача смертельно больных лиц из одного учреждения в другое не решает обозначенной проблемы в принципе.

При этом принятие решения об освобождении больных от содержания в местах лишения свободы находится в компетенции судов.

За 2012 год количество осужденных, которым заменена неотбытая часть наказания более мягким видом наказания, увеличилось на 13,7%.

Вместе с тем за 2012 год количество лиц, умерших в местах лишения свободы, уменьшилось на 6,16%), в том числе от заболеваний - на 9,07% (от заболеваний туберкулезом - на 30,32%), от ВИЧ-заболеваний - на 9,36), от полученных травм - на 4,27%.

Утверждение:

Сохраняется практика неправомерного применения физической силы и спецсредств в отношении заключенных. При этом до настоящего времени не создана эффективная система выявления и расследования пыток, примененных к заключенным до их попадания в учреждения УИС.

Комментарии ФСИН России:

Федеральная служба исполнения наказаний значительное внимание уделяет гуманизации условий содержания лиц, заключенных под стражу, и осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, повышению гарантий соблюдения их прав и законных интересов.

Начальникам территориальных органов вменены в обязанности функции по обеспечению личного контроля за правомерностью применения физической силы и специальных средств (поручения ФСИН России от 27.11.2008 № 10/1-3954, от 16.06.2009 № 10/1-2285, от 18.11.2009 № 10/1-4910, от 20.05.2011 № 13-9426-04, от 27.05.2011 № 13-9947-01, от 01.11.2011 № 13-20654-04, от 25.04.2012 № 13-7859-01, от 05.07.2012 № 13-13087-01, от 10.12.2012 № 13-23061-01).

Расширены обязанности медперсонала учреждений при регистрации телесных повреждений, введен ускоренный порядок передачи сообщений о выявленных преступлениях в следственные органы и прокуратуру (поручения ФСИН России от 01.12.2010 № 10/1-4188, от 27.05.2011 № 13-9947-01, от 01.11.2011 № 13-20653-04, от 01.11.2011 № 13-20654-04, от 25.04.2012 № 13-7859-01, от 05.07.2012 № 13-13087-01, от 10.12.2012 № 13-23061-01).

Издано поручение ФСИН России начальникам структурных подразделений ФСИН России и территориальных органов ФСИН России о применении в УИС Руководства по эффективному расследованию и документированию пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, разработанное 09.08.1999 для Верховного комиссара Организации Объединенных Наций

по правам человека (Стамбульский протокол) в целях реализации положений Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р (от 27.02.2012 № 13-3367-01).

При этом из доклада о 21 визите делегации Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (далее - ЕКПП) 26.04. - 05.05.2011 на Северный Кавказ с комментариями Российской Федерации, который был опубликован для сведения гражданского общества, следует, что ситуация с недопущением жестокого обращения с осужденными и лицами, содержащимися под стражей, в УИС значительно лучше, чем в других правоохранительных органах.

Утверждение:

Выявляются многочисленные случаи переполнения камер СИЗО. Наряду с чрезмерно частой практикой избрания меры пресечения в виде заключения под стражу, важной причиной такого переполнения является избыточно детализированное требование отдельного содержания подозреваемых и обвиняемых (ст. 33 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»), а также игнорирование следователями и судами реального наполнения СИЗО.

Комментарии ФСИН России:

По итогам 2012 года численность лиц, содержащихся в следственных изоляторах, увеличилась на 0,94%, что подтверждает тезис «пилотного» постановления Европейского Суда по правам человека по жалобам № 42525/07 и 60800/08 «Ананьев и другие против России» о том, что неоправданное и чрезмерное использование заключения под стражу на досудебной стадии уголовного разбирательства было обозначено Кабинетом министров Совета Европы в качестве структурной проблемы в России.

При этом количество лиц, в отношении которых нарушены сроки содержания под стражей, увеличилось на 6,7%, в том числе ожидающих начала судебного процесса от 12 до 18 месяцев - на 72,09%, ожидающих копий приговоров свыше 5 суток - на 1,59%.

В связи с указанным санитарная площадь, приходящаяся в УИС в среднем на одного человека в СИЗО (без учета ПФРСИ), уменьшилась на 3,13% с 4,6 кв.м до 4,4 кв.м.

Что касается нормы закона о отдельном содержании многочисленных категорий лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде содержания под стражей, то она негативно влияет на эффективность использования камерной площади в следственных изоляторах.

При этом обсуждение в Минюсте России данной проблемы в рамках исполнения Плана дальнейших действий по исполнению «пилотного»

постановления Европейского Суда по правам человека по жалобам № 42525/07 и 60800/08 «Ананьев и другие против России» показало, что следственные и судебные органы не готовы в настоящее время ограничить перечень лиц, которые не должны содержаться совместно друг с другом.

Вместе с тем, Европейские пенитенциарные правила устанавливают только три категории заключенных попадающих под эти требования, так п. 18.8 предусматривает, что при принятии решения о направлении заключенного в то или иное пенитенциарное учреждение или в конкретное отделение пенитенциарного учреждения следует должным образом учитывать необходимость содержать под стражей:

- a. подследственных отдельно от осужденных;
- b. мужчин отдельно от женщин;
- c. молодых заключенных отдельно от заключенных старшего возраста.

В целях учета судами наличия свободных мест в следственных изоляторах постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международной!) права и международных договоров Российской Федерации» было установлено, что принимая решение о заключении обвиняемых под стражу в качестве меры пресечения, о продлении сроков содержания их под стражей, разрешая жалобы обвиняемых на незаконные действия должностных лиц органов предварительного расследования, суды должны учитывать необходимость соблюдения прав лиц, содержащихся под стражей, предусмотренных статьями 3, 5, 6 и 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (п. 15).

В настоящее время в рамках исполнения Плана дальнейших действий по исполнению «пилотного» постановления Европейского Суда по правам человека по жалобам № 42525/07 и 60800/08 «Ананьев и другие против России» Верховный Суд Российской Федерации планирует ужесточить это требование.

Предложения ФСИН России по этому вопросу направлены Председателю Верховного Суда Российской Федерации (№ исх-01-15481 от 20.05.2013).

При этом эксперты Совета Европы рекомендуют законодательно закрепить нору, в соответствии с которой суды при принятии решений о применении меры пресечения в виде заключения под стражу в случае переполнения следственного изолятора должны одновременно с этим решением освободить кого-либо из этого следственного изолятора.

В этих целях территориальные органы ФСИН России систематически информируют суды о наличии свободных мест в каждом следственном изоляторе.

Утверждение:

Отсутствует ожидаемый прогресс в практике взаимодействия

учреждений исполнения наказаний с общественными наблюдательными комиссиями (ОНК).

Комментарии ФСИН России:

По нашему мнению эффективность деятельности общественных наблюдательных комиссий (далее - ОНК) неоправданно низкая. ОНК ни разу не доложили гражданскому обществу, которое они представляют, а также ФСИН России о том каким образом улучшилось обеспечение прав и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в результате их деятельности.

При этом в 2012 году члены ОНК более 2575 раз посещали учреждения УИС, ими было направлено в территориальные органы ФСИН России более 547 заключений, предложений и обращений по итогам посещения исправительных учреждений и следственных изоляторов.

В 1464 посещениях исправительных учреждений и следственных изоляторов, что составляет 56,9 % от всех подобных проверок (в 1 кв. 2013 года - 430 совместных выездов) в совместных выездах с членами ОНК принимали участие помощники начальников территориальных органов ФСИН России по соблюдению прав человека в УИС.

В 62 территориальных органах ФСИН России члены ОНК более 1580 раз принимали участие в работе комиссий исправительных учреждений по вопросам изменения условий содержания осужденных, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания, условно-досрочного освобождения. По инициативе членов ОНК 140 общественных объединений оказали содействие осужденным по вопросам улучшения условия их содержания и социальной адаптации.

В целях улучшения взаимодействия с ОНК 28.03.2013 была проведена коллегия ФСИН России «О совершенствовании взаимодействия с институтами гражданского общества».

Во исполнение решения указанной коллегии ФСИН России изданы Рекомендации по организации деятельности помощников начальников территориальных органов ФСИН России (групп) по соблюдению прав человека в уголовно-исполнительной системе (от 10.04.2013 № исх-03-10714), а также поручение ФСИН России «О взаимодействии с институтами гражданского общества», касающееся внесения дополнений в должностные инструкции помощников начальников территориальных органов ФСИН России по соблюдению прав человека в УИС, обязанностями, касающимися взаимодействия с институтами гражданского общества.

В настоящее время перерабатывается приказ ФСИН России от 28.11.2008 № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий» с учетом предложений гражданского общества.

Утверждение:

Упущения и недостатки при проведении пенитенциарной реформы

были связаны, да мнению Совета, в первую очередь, с:

- отходом от принципов комплексности и системности при разработке и проведении реформы. В частности, так и не были созданы соответствующие потребностям общества и государства критерии оценки деятельности УИС и хода реформы.

Комментарии ФСИН России:

Во исполнение требований Указа Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» ФСИН России организует подготовку материалов для докладов Министра юстиции Российской Федерации Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации о состоянии работы по исполнению уголовных наказаний, обеспечению условий содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, а также по соблюдению законности и прав человека в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах.

Кроме того в соответствии с приказом Минюста России от 10.11.2006 № 326 «Об утверждении формы статистической отчетности ФСИН России № УИС-СЗПЧ «Сводный отчет о состоянии законности и соблюдении прав человека в уголовно-исполнительной системе» Минюст России ежеквартально получает статистические сведения о состоянии дел в УИС.

Утверждение:

-игнорированием предложений, представленных институтами гражданского общества. Нередко участие структур гражданского общества в процессе реформирования пенитенциарной системы носит исключительно ритуальный и декоративный характер.

Комментарии ФСИН России:

Функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» возложены на Минюст России.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» ФСИН России не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации.

К сожалению, институты гражданского общества не участвуют в исполнении «пилотного» постановления Европейского Суда по правам человека по жалобам № 42525/07 и 60800/08 «Ананьев и другие против России», которое направлено на реформирование всей правоохранительной системы.

Что касается УИС, то в настоящее время в соответствии с решением

Президента Российской Федерации В.В. Путина издано поручение Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 21.05.2013, в соответствии с которым Минюсту России, Минэкономразвития России, Минфину России поручено совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и общественными организациями рассмотреть и внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложения по персональному составу межведомственной рабочей группы, на которую возлагается корректировка отдельных положений Концепции, направленных, в том числе на изменение структуры уголовно-исполнительной системы, а также разработка нормативных правовых актов, необходимых для реализации содержащихся в Концепции предложений.

Утверждение:

-нарушением принципа преемственности пенитенциарной политики, игнорированием ранее накопленного положительного отечественного опыта, в том числе увольнением со службы ряда опытных и порядочных руководителей.

Комментарии ФСИН России:

Функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» возложены на Минюст России.

Утверждение:

-проведением ряда мероприятий реформы без экспериментальной апробации и создания соответствующей нормативно-правовой базы.

Комментарии ФСИН России:

Федеральная служба исполнения наказаний выполнила свои обязанности по участию в разработке нормативных правовых актов, направленных на реализацию положений Концепции.

Утверждение:

-безразличием органов судебной власти, прокуратуры и предварительного следствия к процессу реформирования пенитенциарной системы.

Комментарии ФСИН России:

В настоящее время эта проблема решается в рамках исполнения органами законодательной, судебной и исполнительной власти Плана дальнейших действий по исполнению «пилотного» постановления Европейского Суда по правам человека по жалобам № 42525/07 и 60800/08 «Ананьев и другие против России».

Утверждение:

-отсутствием прогресса на пути создания института пробации.

Комментарии ФСИН России:

Решение этой проблемы не входит в компетенцию ФСИН России.

Утверждение:

Все это свидетельствует о нереальности выполнения положений Концепции без существенной ее корректировки, которая должна основываться на принципах:

-реальности намечаемых мероприятий пенитенциарной реформы, их соотнесения с экономическими возможностями, социальными, нравственными и правовыми потребностями государства.

Комментарии ФСИН России:

Кроме этого существенное значение имеет принцип соответствия предъявляемых требований и имеющихся полномочий у того органа, к которому они предъявляются.

Так функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» возложены на Минюст России.

При этом в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» ФСИН России не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации.

Утверждение:

-научности и комплектности в разработке этапов и мероприятий реформы уголовно-исполнительной системы.

Комментарии ФСИН России:

ФСИН России поддерживает это утверждение.

Утверждение:

-учета интересов гражданского общества, активного вовлечения общественности, как в процесс реформирования, так и в механизмы контроля за ним.

Комментарии ФСИН России:

По нашему мнению интересы гражданского общества не тождественны экономическим возможностям, социальным, нравственным и правовыми потребностями государства, о которых говорилось выше.

При этом не проводилось научных исследований, которые бы определили, что из себя представляют «интересы гражданского

общества», граждане каких стран формулируют эти интересы и как они соответствуют интересам граждан Российской Федерации.

Если это интересы отдельных лиц, не представляющих многонациональный народ Российской Федерации, то учет только их интересов является безнравственным.

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

При этом ФСИН России постоянно рассматривает обращения граждан и учитывает их мнение при организации деятельности учреждений и органов ФСИН России.

По вопросу вовлечения общественности в процессы реформирования правоохранительных органов с сожалением отмечаем, что представители институтов гражданского общества не участвовали в подготовке Плана дальнейших действий по исполнению «пилотного» постановления Европейского Суда по правам человека по жалобам № 42525/07 и 60800/08 «Ананьев и другие против России».

Что касается вовлечения представителей гражданского общества в процесс контроля за деятельностью УИС, то эта задача решается в рамках Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

В настоящее время общественные наблюдательные комиссии функционируют в 80 субъектах Российской Федерации, а их численность составляет 753 чел.

При этом в 2012 году члены ОНК более 2575 раз посещали учреждения УИС, ими было направлено в территориальные органы ФСИН России более 547 заключений, предложений и обращений по итогам посещений исправительных учреждений и следственных изоляторов.

В 1464 посещениях исправительных учреждений и следственных изоляторов, что составляет 56,9 % от всех подобных проверок (в 1 кв. 2013 года - 430 совместных выездов) в совместных выездах с членами ОНК принимали участие помощники начальников территориальных органов ФСИН России по соблюдению прав человека в УИС.

В 62 территориальных органах ФСИН России члены ОНК более 1580 раз принимали участие в работе комиссий исправительных учреждений по вопросам изменения условий содержания осужденных, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания, условно-досрочного освобождения. По инициативе членов ОНК 140 общественных объединений

оказали содействие осужденным по вопросам улучшения условий их содержания и социальной адаптации.

В целях улучшения взаимодействия с ОНК 28.03.2013 была проведена коллегия ФСИН России «О совершенствовании взаимодействия с институтами гражданского общества».

Во исполнение решения указанной коллегии ФСИН России изданы Рекомендации по организации деятельности помощников начальников территориальных органов ФСИН России (групп) по соблюдению прав человека в уголовно-исполнительной системе (от 10.04.2013 № исх-03-10714) а также поручение ФСИН России «О взаимодействии с институтами гражданского общества», касающееся внесения дополнений в должностные инструкции помощников начальников территориальных органов ФСИН России по соблюдению прав человека в УИС, обязанностями, касающимися взаимодействия с институтами гражданского общества.

В настоящее время перерабатывается приказ ФСИН России от 28.11.2008 № 652 «Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий» с учетом предложений гражданского общества.

Утверждение:

-преемственности пенитенциарного реформирования, в том числе использования положительно зарекомендовавшего себя отечественного (в том числе дореволюционного и советского) и зарубежного опыта исполнения уголовного наказания и ре-социализации осужденных.

Комментарии ФСИН России:

ФСИН России поддерживает это утверждение.

Утверждение:

-активного участия взаимодействующих правоохранительных структур и органов государственной власти различных уровней в разработке стратегии реформирования пенитенциарной системы.

Комментарии ФСИН России:

В настоящее время эта проблема решается в рамках исполнения органами законодательной, судебной и исполнительной власти Плана дальнейших действий по исполнению «пилотного» постановления Европейского Суда по правам человека по жалобам № 42525/07 и 60800/08 «Ананьев и другие против России».

Кроме этого в соответствии с решением Президента Российской Федерации В.В. Путина издано поручение Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 21.05.2013, в соответствии с которым Минюсту России, Минэкономразвития России, Минфину России поручено совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и общественными организациями рассмотреть и внести в установленном порядке в Правительство Российской

Федерации предложения по персональному составу межведомственной рабочей группы, на которую возлагается корректировка отдельных положений Концепции, направленных, в том числе на изменение структуры уголовно-исполнительной системы, а также разработка нормативных правовых актов, необходимых для реализации содержащихся в Концепции предложений.

Рекомендация № 1:

С учетом изложенных выше обстоятельств Совет считает необходимым:

Поддержать предложение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина о корректировке Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года.

Поручить подготовку новой редакции Концепции и программ ее реализации (дорожных карт) межведомственной рабочей группе, имеющей в своем составе представителей Совета, Общественной Палаты Российской Федерации, палат Федерального Собрания, Минюста России, ФСИН России, Минздрава России, Верховного Суда Российской Федерации и Генпрокуратуры России, известных ученых в области пенологии, криминологии, психологии. Первейшая задача рабочей группы - провести объективный и всесторонний анализ итогов реализации Концепции на нынешнем этапе и определить задачи на последующие этапы реформирования, предусмотрев смещение акцентов с преимущественно тюремного содержания осужденных в сторону более широкого применения альтернативных лишению свободы видов наказаний.

Комментарии ФСИН России:

В соответствии с решением Президента Российской Федерации В.В. Путина издано поручение Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 21.05.2013, в соответствии с которым Минюсту России, Минэкономразвития России, Минфину России поручено совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и общественными организациями рассмотреть и внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложения по персональному составу межведомственной рабочей группы, на которую возлагается корректировка отдельных положений Концепции, направленных, в том числе на изменение структуры уголовно-исполнительной системы, а также разработка нормативных правовых актов, необходимых для реализации содержащихся в Концепции предложений.

Рекомендация № 2 А):

В целях корректировки стратегических положений Концепции:

Отказаться от идеи создания дополнительных тюремных учреждений, так как данный вид наказания не востребован судебной практикой.

Комментарии ФСИН России:

Европейские пенитенциарные правила, утвержденные Рекомендацией Комитета Министров Совета Европы от 11.01.2006 Rec(2006)2, устанавливают, что заключенных обычно размещают на ночь в отдельных камерах, за исключением тех случаев, когда им предпочтительнее их размещать совместно с другими заключенными.

По этой причине предусматривается создание учреждений тюремного типа.

Рекомендация № 2 Б):

Признать утратившим силу положение Федерального закона № 420-ФЗ от 7 декабря 2011 года в части ликвидации самодетельных организаций осужденных.

Комментарии ФСИН России:

ФСИН России поддерживает данное предложение при условии исключения из функций самодетельных организаций выполнение задач, предусматривающих полномочия администрации исправительного учреждения.

Однако функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» возложены на Минюст России.

При этом в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» ФСИН России не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации.

Рекомендация № 2 В, Г, Д):

Реформировать наказания в виде ограничения свободы:

-с использованием разделения данного наказания на два вида: с отбыванием наказания по месту жительства осужденного и с отбыванием наказания в исправительных центрах, открытых на базе существующих колоний поселений;

-путем увеличения срока ограничения свобода до 8 лет при назначении данного вида наказания, как основного вида наказаний;

-путем соединения ограничения свободы с пробационным контролем за поведением осужденных.

Соединить наказания без изоляции осужденных от общества (исправительные работы, обязательные работы, штраф) с пробационным контролем за их поведением.

Сосредоточить дополнительное финансирование уголовно-

исполнительной системы приоритетно на развитии службы пробации в России.

Комментарии ФСИН России:

Исполнение указанных рекомендаций не входит в компетенцию ФСИН России.

Функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» возложены на Минюст России.

При этом в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» ФСИН России не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации.

Рекомендация № 2 Е):

Провести комплексные научные исследования и пилотные проекты:

-по созданию и функционированию комплексных многоцелевых исправительных учреждений, включающих в себя исправительную колонию с участками, функционирующими в качестве тюрьмы, и воспитательную колонию (воспитательный центр);

-по замещению должностей начальников исправительных учреждений по конкурсу государственными служащими;

-по замещению должностей медицинской, воспитательной, психологической служб, социальных работников государственными служащими;

-по введению единой профессиональной формы одежды для сотрудников УИС (не военизированной, по аналогии с формой сотрудников Федеральной миграционной службы), что позволит сохранить уровень заработной платы и социальные льготы и преимущества;

-по разрешению пользования мобильной связью для положительно характеризующихся категорий осужденных к лишению свободы.

Комментарии ФСИН России:

ФСИН России не возражает против проведения научно-исследовательских работ. Однако осуществление «пилотных» проектов невозможно до внесения соответствующих изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации, так как подобные проекты затрагивают права человека.

При этом замещение должностей начальников исправительных учреждений, а также медицинской, воспитательной, психологической служб, социальных работников государственными служащими в настоящее время приведет к значительному снижению их заработной платы и переходу

квалифицированных сотрудников на работу в другие структуры.

В 2011-2012 годах подобный проект был реализован в исправительных учреждениях Красноярского края, Омской и Самарской областей. Его целью являлось изучение целесообразности привлечения гражданских специалистов к оказанию психологической помощи осужденным (аутсорсинг). Для финансирования пилотного проекта из средств федерального бюджета выделялись денежные средства в размере 3,415 млн. руб., которые были израсходованы на оплату труда гражданских психологов.

Анализ полученных результатов свидетельствует о низкой эффективности аутсорсинга при его высокой финансовой затратности. Отсутствие у привлеченных психологов знаний о пенитенциарной среде, формах и методах изучения осужденных, а также навыков их психологического сопровождения и воспитания, позволяет сделать вывод о нецелесообразности замещения гражданскими специалистами психологов уголовно-исполнительной системы.

Учитывая отсутствие значимых результатов эксперимента и его высокую стоимость, в мае 2013 года директором ФСИН России Г.А. Корниенко было принято решение о завершении эксперимента и признании нецелесообразным замещения аттестованных психологов гражданскими специалистами в исправительных учреждениях и уголовно-исполнительных инспекциях территориальных органов ФСИН России.

Что касается единой профессиональной формы одежды для сотрудников УИС, то она не является военизированной и предусмотрена постановлением Правительства Российской Федерации от 22.12.2006 № 789 «О форме одежды, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, имеющих специальные звания внутренней службы». При этом форма одежды сотрудников УИС не имеет отношения к уровню заработной платы, а также к каким-либо социальным льготам и преимуществам.

В случае принятия решения о замещении предлагаемых рекомендациями должностей ряда служб государственными служащими, возможно введение специальной (гражданской) формы одежды, исключая наличие знаков различия и отличной от формы одежды правоохранительных служб. Это потребует принятия соответствующих нормативных правовых актов, проведение разработки формы одежды для государственных служащих ФСИН России и дополнительного бюджетного финансирования на обеспечение их вещевым имуществом.

Существующая форма одежды для сотрудников УИС согласована геральдическим советом при Президенте Российской Федерации и по своей функциональности позволяет им выполнять свои задачи по несению службы.

В отношении мобильной связи сообщаем, что использование любой телефонной связи в качестве поощрения в исправительных учреждениях не допускается.

В соответствии с п. 24 Европейских пенитенциарных правил заключенным разрешается максимально часто общаться по телефону со своими семьями, другими лицами и представителями внешних организаций.

При этом общение может быть ограничено или поставлено под контроль, если это необходимо для продолжения уголовного расследования, поддержания порядка и безопасности, предотвращения уголовных преступлений и защиты жертв преступлений.

Ст. 92 УИК Российской Федерации устанавливает, что осужденным к лишению свободы предоставляется право на телефонные разговоры. При отсутствии технических возможностей администрацией исправительного учреждения количество телефонных разговоров может быть ограничено до шести в год. Продолжительность каждого разговора не должна превышать 15 минут. Телефонные разговоры оплачиваются осужденными за счет собственных средств или за счет средств их родственников или иных лиц. Порядок организации телефонных разговоров определяется федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится исправительное учреждение. При этом применение мобильных телефонов в исправительных учреждениях не предусмотрено, так как за их использованием затруднен контроль администрации учреждения.

Рекомендация № 3

В целях снижения смертности в учреждениях УИС:

А) Внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2004 № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью» и постановление Правительства Российской Федерации от 14.01.2011 № 3 «О медицинском освидетельствовании подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений», расширив списки заболеваний и дополнив их состояниями здоровья, дающими основания для освобождения по болезни от отбытия наказания в виде лишения свободы или от содержания под стражей.

Б) Изменить судебную практику рассмотрения дел об освобождении по болезни, исходя из гуманных соображений о необходимости сохранения жизни осужденного. Предусмотреть возможность дачи заключения об освобождении по болезни медицинской комиссией муниципального медицинского учреждения для осужденных, отбывающих наказание в отдаленных учреждениях УИС.

В) Создать при больницах УИС на правах отделений хосписы или отделения сестринского ухода для размещения в них лиц, находящихся

в крайне тяжелом состоянии здоровья и (или) требующих ухода. Пилотный проект организовать на базе У ФСИН по Ставропольскому краю.

Г) Дополнить УК РФ институтом отсрочки отбытия наказания в связи с наличием тяжкого заболевания. В настоящее время данный институт существует в УПК РФ, однако его отсутствие в УК РФ препятствует его применению в судебной практике.

Д) Провести комплексное медицинское обследование осужденных, получавших стационарную медицинскую помощь в течение года либо находящихся в ЛИУ и ЛПУ, в целях выявления лиц, которые по состоянию здоровья не могут отбывать наказание.

Комментарии ФСИН России:

Функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» возложены на Минюст России.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» ФСИН России не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации.

При этом осуществление «пилотных» проектов невозможно до внесения соответствующих изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации, так как подобные проекты затрагивают права человека.

Рекомендация № 4

В целях развития медицинского обслуживания в учреждениях УИС:

А) Вывести медицинские учреждения и их работников из подчинения начальников учреждений, подчинив их медицинской службе ФСИН России; поручить осуществление контроля за качеством оказания медицинской помощи органам Минздрава России.

Б) Привести заработную плату сотрудников медицинских частей в соответствие с уровнем оплаты труда в аналогичных должностях в территориальной системе здравоохранения с доплатой за риски, связанные с работой в УИС.

В) Сотрудникам медицинской службы ФСИН России отслеживать практику применения 1111 об оказании медицинских услуг: оказание услуг частными врачами, финансирование услуг из фондов ОМС, оказание выездных консультативных услуг врачами из поликлиник, использование тонометров, проведение анализов сахара в крови и т.д.

Комментарии ФСИН России:

Медицинское обеспечение в УИС осуществляется на основе

установленных Минздравом России стандартов в соответствии с совместным приказом Минздравсоцразвития России и Минюста России от 17.10.2005 № 640/190 «О порядке организации медицинской помощи лицам, отбывающим наказание в местах лишения свободы и заключенным под стражу».

Рекомендация № 5

В целях сокращения численности «тюремного населения»:

А) Создать эффективно работающий институт пробации, чтобы передать ему из пенитенциарной системы всех осужденных и заключенных, чье пребывание на свободе не создает угрозы совершения новых преступлений. Предоставить право создания данного института, как ФСИН России, так и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Б) Дополнить УПК РФ такой мерой пресечения, как временное помещение несовершеннолетних в Центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел.

В) Дополнить УПК РФ такой мерой пресечения, как поручительство общественной организации, ранее успешно применявшейся в период действия УПК РСФСР.

Г) Дополнить УК РФ, УИК РФ таким видом наказания, как возложение обязанности загладить причиненный вред, назначаемым с согласия потерпевшего.

Д) Дополнить УК РФ, УИК РФ таким видом наказания, как возложение обязанности осуществлять в течение определенного срока общественно полезную деятельность в общественной, религиозной, муниципальной или государственной организации на безвозмездной основе.

Е) Дополнить УК РФ и УИК РФ таким институтом досрочного освобождения, как зачет срока наказания, когда при выполнении определенных требований (добросовестный труд, получение профессии и т.д.) 1 год отбывания наказания засчитывается, например, за 15 месяцев. Данный институт снижает опасность того, что примерное поведение осужденного за время отбывания им наказания окажется обесцененной по независящим от осужденного обстоятельствам, в т.ч. вследствие провокации.

Ж) Дополнить УПК РФ, УК РФ и УИК РФ нормой о медиации и других методиках восстановительного правосудия, (например, о семейных конференциях - встречах семьи виновного и семьи лица пострадавшего да преступления) между сторонами в случае совершения преступлений несовершеннолетними, а также при совершении лицами, достигшими совершеннолетия, преступлений против имущества либо преступлений небольшой тяжести против личности.

З) Разделить институт условно-досрочного освобождения на:

-досрочное освобождение, применяемое к лицам, доказавшим

свое исправление;

-условное освобождение, применяемое к лицам, дальнейшее исправление которых возможно без полного отбытия ими наказания.

И) Восстановить применение института помилования как механизма освобождения лиц, попавших не по своей вине в период отбытия срока наказания в исключительно трудную жизненную ситуацию и заслуживающих снисхождения и милости со стороны главы государства.

К) Дополнить УК РФ понятием необратимых последствий как критерия назначения наказания и отягчающего вину обстоятельства, предусмотрев, что срок более 10 лет лишения свободы при отсутствии необратимых последствий от совершенного преступления назначается только в исключительных случаях.

Л) Изменить срок перевода в колонию-поселение лиц, осужденных за совершение особо тяжких преступлений, предусмотрев возможность перевода не по отбытию двух третей, то есть такого же срока, что и условно-досрочное освобождение, а по отбытии половины срока наказания.

М) Обратить внимание Верховного Суда РФ на недостаточное использование судами института замены наказания более мягким, в первую очередь, замену лишения свобода исправительными работами.

Комментарии ФСИН России:

Улучшение условий содержания в местах лишения свободы, предусмотрено обязательствами, взятыми на себя Российской Федерацией при вступлении в Совет Европы (Заключение № 193 (1996) по заявке России на вступление в Совет Европы).

При этом, по мнению Кабинета министров Совета Европы, в качестве структурной проблемы в Российской Федерации является неоправданное и чрезмерное использование судами меры пресечения в виде заключения под стражу на досудебной стадии уголовного разбирательства, что приводит ухудшению условий содержания в местах лишения свободы за счет их переполнения.

Эксперты Совета Европы в качестве решения проблемы переполнения следственных изоляторов предлагают механизмы недопущения приема в них лиц сверх установленного количества мест, предназначенных для их размещения.

В настоящее время эта проблема решается в рамках исполнения органами законодательной, судебной и исполнительной власти Плана дальнейших действий по исполнению «пилотного» постановления Европейского Суда по правам человека по жалобам № 42525/07 и 60800/08 «Ананьев и другие против России».

Что касается предложенных Советом мероприятий по сокращению численности «тюремного населения», то их внедрение не окажет заметного влияния на сокращение численности лиц, содержащихся в учреждениях УИС, так как не компенсирует увеличения числа лиц, в отношении которых суды избирают меру пресечения в виде лишения свободы.

При этом они нуждаются в глубокой научной проработке органом осуществляющем функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации».

Вместе с тем ФСИН России считает нецелесообразным дополнять УПК Российской Федерации такой мерой пресечения, как поручительство общественной организации, а УК Российской Федерации и УИК Российской Федерации таким видом наказания, как возложение обязанности осуществлять в течение определенного срока общественно полезную деятельность в общественной, религиозной, муниципальной или государственной организации на безвозмездной основе. По нашему мнению общественные, религиозные, а также муниципальные и государственные организации не должны влиять на назначение наказания и осуществлять исполнение наказания, так как в данном вопросе велика коррупционная составляющая.

Что касается разделения института условно-досрочного освобождения на досрочное освобождение, применяемое к лицам, доказавшим свое исправление и условное освобождение, дальнейшее исправление которых возможно без полного отбытия ими наказания, то в 70-80 годы уголовно-исполнительным законодательством предусматривалось применение условно-досрочного освобождения от отбывания наказания к лицам, доказавшим свое исправление.

Оппоненты этого требования закона считали, что вывод администрации учреждения «осужденный доказал свое исправление» делается иногда предвзято, а также в этих действиях есть коррупционная составляющая. В действующем законодательстве функция решения вопроса об условно-досрочном освобождении возлагается на суд, если [им будет признано, что осужденный для своего исправления не нуждается в полном отбывании назначенного наказания.

На наш взгляд, целесообразно руководствоваться действующим законодательством.

В ранее действующем законодательстве существовал институт условного освобождения и условного осуждения с обязательным привлечением к труду, так называемый институт «освобождения или осуждения на стройки народного хозяйства». При производственных объектах страны существовала разветвленная сеть спецкомендатур, в которых проживали условно освобожденные и условно осужденные и работали на данных объектах.

В настоящее время, в уголовное и уголовно-исполнительное законодательство введен институт осуждения к принудительным работам и замены неотбытой части наказания в виде лишения свободы на принудительные работы с отбыванием наказания в исправительных

центрах.

Этот вид наказания является аналогом условного освобождения и условного осуждения с обязательным привлечением к труду. Поэтому вводить еще один вид условного освобождения нецелесообразно.

Что касается изменения срока перевода в колонию-поселение лиц, осужденных за совершение особо тяжких преступлений, предусмотрев возможность перевода не по отбытии двух третей, то есть такого же срока, что и условно-досрочное освобождение, а по отбытии половины срока наказания, то ФСИН России неоднократно предлагал внести поправки в законодательство по данному вопросу.

Рекомендация № 6

Поддержать инициативы ФСИН России:

А) По сохранению отрядного звена в учреждениях УИС.

Б) О запрете вывешивать списки и фотографии лиц, склонных к побегу, самоубийству и состоящих на других, учетах в отрядах; и иных доступных осужденным местах.

В) О закреплении психологов, оперативников и других сотрудников за каждым отрядом,

Комментарии ФСИН России:

Сохранение отрядного звена в учреждениях УИС поддерживается.

Издан приказ Минюста России от 20.05.2013 № 73 «О Признании утратившим силу приказа Минюста России от 20.11.2006 № 333 «Об утверждении инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы». |

Закрепление психологов за каждым отрядом реализовано в указании ФСИН России от 29.03.2013 № исх-02-8923 и проекте приказа ФСИН России «Об утверждении Инструкции по организации психологической работы с подозреваемыми, обвиняемыми и осужденными в уголовно-исполнительной системе».

Рекомендация № 7

В целях развития и оптимизации пенитенциарного производства:

А) Изменить организационно-правовую форму исправительных учреждений с федерального казначейского учреждения (ФКУ) на федеральное бюджетное учреждение (ФБУ), как это было до 2012 года, что повысит финансовую самостоятельность учреждений УИС.

Б) Обеспечить зачисление на лицевые счета всех работающих полную рабочую неделю осужденных денежных средств в размере не менее 25% от минимального размера оплаты труда.

В) Создать городские колонии-поселения, обеспечив внеконкурсное размещение в данных учреждениях УИС муниципальных заказов по ремонту и благоустройству. В таких колониях-поселениях должны отбывать наказание лица, направление которых в другой регион могло бы негативно

повлиять на достижение целей наказания,

Г) Вернуть в законодательство нормы о праве осужденных работать в качестве индивидуальных предпринимателей, а также создавать производственные кооперативы; создать условия для поддержки инициатив осужденных по развитию производства.

Д) Внести изменения в налоговое законодательство, освободив частные инвестиции в пенитенциарное производство от налогов на 5 лет.

В) Внести изменения в Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг государственных и муниципальных нужд» в части возможности размещения в Центрах трудовой адаптации (предприятиях) УИС государственных и муниципальных заказов на внеконкурсной основе.

Комментарии ФСИН России:

ФСИН России не возражает против рассмотрения соответствующими органами власти указанных Советом рекомендаций.

При этом создание исправительных учреждений в форме ФКУ или ФБУ относится к компетенции Правительства Российской Федерации, так как в соответствии со ст. 6 Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» решения о создании и ликвидации учреждений, исполняющих наказания, принимаются Правительством Российской Федерации по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Что касается оплаты труда, то во исполнение п. 3 ст. 107 УИК Российской Федерации в исправительных учреждениях на лицевой счет осужденных зачисляется независимо от всех удержаний не менее 25 процентов начисленных им заработной платы, пенсии или иных доходов, а на лицевой счет осужденных мужчин старше 60 лет, осужденных женщин старше 55 лет, осужденных, являющихся инвалидами первой или второй группы, несовершеннолетних осужденных, осужденных беременных женщин, осужденных женщин, имеющих детей в домах ребенка исправительного учреждения, - не менее 50 процентов начисленных им заработной платы, пенсии или иных доходов.

При этом необходимо учитывать, что минимальному размер оплаты труда (далее - МРОТ, равный 5205 руб. в месяц) учитывается только в отношении осужденных, отработавших полностью определенную на месяц норму рабочего времени и выполнивших установленную для них норму. Осужденные, не выполняющие установленную норму выработки не вправе претендовать на МРОТ.

За исполнением этого требования целесообразно установить более эффективный контроль, в том числе со стороны ОНК.

Что касается создания городских колоний-поселений, то выполнение этой рекомендации, по нашему мнению, позволит повысить заинтересованность осужденных в исправлении, так как предоставит

им возможность чаще общаться с семьей и найти работу после освобождения.

По нашему мнению целесообразно предоставить осужденным широкие возможности для применения трудовых навыков, например по индивидуальному пошиву обуви. В случае реализации указанного предложения, осужденные после освобождения будут более способны к адаптации в обществе.

Однако, необходимо учитывать, что в соответствии с п. 26.9 Европейских пенитенциарных правил работа заключенным предоставляется администрацией пенитенциарного учреждения либо самостоятельно, либо совместно с частными подрядчиками, как на территории пенитенциарного учреждения, так и за ее пределами.

Освобождение частных инвестиции в пенитенциарное производство от налогов на 5 лет, а также предоставление учреждениям УИС производственных заказов на внеконкурсной основе не входит в компетенцию ФСИН России.

Рекомендация № 8

В целях совершенствования критериев оценки деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы:

А) Пересмотреть систему критериев деятельности органов и учреждений УИС, рассматривая в качестве одного из основных критериев оценки деятельности учреждения уровень постпенитенциарного рецидива в течение 1 года, 3 лет, 5 лет с учетом специфики учреждения; предусмотреть механизмы выявления и учета такого рецидива.

Б) Ввести в критерии оценки работы территориальных органов ФСИН России, органов прокуратуры, органов Следственного Комитета РФ учет ими в их практической деятельности поступивших в их адрес рекомендаций общественных наблюдательных комиссий.

В) Ввести в качестве критерия оценки реализацию в учреждениях УИС различных целевых программ работы с осужденными, направленными на преодоление наркозависимости, алкоголизма, агрессии, семейного насилия, паразитического образа жизни, пониженной социальной ответственности и иных факторов преступного поведения.

Г) Исключить оценку деятельности воспитательных подразделений учреждений УИС по количеству наложенных на осужденных (заключенных под стражу) взысканий,

Д) Считать важными критериями деятельности учреждений и территориальных органов УИС:

-уровень смертности и самоубийств (покушений на самоубийство) среди заключенных под стражу и осужденных;

-соотношение лиц освобожденных досрочно и освобожденных по отбытию срока;

-соотношение числа лиц, освобожденных досрочно непосредственно перед окончанием назначенного им судом срока наказания, и вскоре после того, как такое право у осужденного возникло;

-полное и частичное возмещение ущерба, причиненного преступлением;

-получение осужденными профессий, востребованными на рынке труда;

-получение осужденными образования, в том числе среднего специального и высшего;

-удельный вес осужденных, которым удалось восстановить ранее утраченные социально-полезные связи, в том числе с семьей, трудовым или учебным коллективом;

-участие институтов гражданского общества в исправлении осужденных.

Комментарии ФСИН России:

По нашему мнению критерий оценки УИС, касающийся рецидива, больше характеризует судебную систему, так как на рецидив в первую очередь влияет справедливость и законность приговора, срок содержания в местах лишения свобод (по разным оценкам предельный срок должен составлять для женщин 5,5 лет, для мужчин 7,5 лет, после которого адаптация в обществе вызывает значительные проблемы), а также предоставление УДО.

Кроме этого на рецидив в значительной мере влияет низкая эффективность социальных органов по предоставлению жилья и рабочих мест бывшим осужденным.

Ранее, когда уголовно-исполнительная система входила в систему МВД, существовала статистика и в каждое учреждение УИС поступали карточки Главного информационного центра МВД СССР р лицах, освободившихся из данного учреждения и вновь совершивших преступления. Территориальные органы УИС и Главное управление исправительно-трудовых учреждений обобщали эти цифры и имели возможность оценивать деятельность исправительных учреждений по данному критерию.

В настоящее время показатели рецидива (при наличии таких сведений) целесообразно учитывать учреждениям УИС при перспективном планировании своей деятельности.

Что касается институтов гражданского общества, то они не оказывают заметного влияния на исправление осужденных.

По нашему мнению целесообразно оценивать деятельность УИС по выполнению требований, которые предъявляют к таким системам Европейские пенитенциарные правила, например:

насколько возможно, характер предоставляемой работы должен поддерживать или развивать навыки, которые позволят заключенному зарабатывать себе на жизнь после освобождения;

организация и методы работы в исправительных учреждениях должны максимально походить на организацию и методы аналогичной работы в обществе с тем, чтобы подготовить заключенных к условиям нормальной профессиональной жизни;

как только это станет возможным после такого поступления, на осуждённых заключённых должны заводиться личные дела, на каждого из них составляется проект плана отбывания наказания и стратегия подготовки к освобождению, которые должны включать:

- a. работу;
- b. образование;
- c. другие виды деятельности;
- d. подготовку к освобождению

Что касается учета рекомендаций ОНК, то практика показывает, что поступившие в адрес конкретного правоохранительного органа рекомендации ОНК могут не относиться к деятельности этого органа, так как очень часто относятся к федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в рассматриваемой сфере деятельности.

Более обоснованные рекомендации содержатся в докладах Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, которые принимаются во внимание структурными подразделениями ФСИН России.

При этом необходимо учитывать, что международные эксперты рекомендации по предотвращению такой структурной Проблемы, как переполнение следственных изоляторов, дают в первую очередь в адрес судов, органов прокуратуры, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, общественных организаций, а не в адрес ФСИН России.

В связи с указанным полагаем, что учет обращений ОНК не может служить критерием оценки правоохранительных органов.

Введение в качестве критерия оценки реализацию в учреждении различных целевых программ работы с осужденными, направленными на преодоление наркозависимости, агрессии, паразитического образа жизни и т.п. не вызывает существенных возражений, но нуждается в доработке.

В 2012 году в деятельность учреждений УИС внедрены базовые типовые программы по организации воспитательной и психологической работы с осужденными за различные виды преступлений, учитывающие личностные особенности указанных лиц и различные факторы их криминального поведения, в том числе алкогольную и наркотическую зависимости. В течение 2014 года предполагается проведение анализа эффективности базовых типовых программ, при необходимости их корректировка.

С учетом результатов применения данных программ в учреждениях

УИС планируется доработка критериев оценки деятельности пенитенциарных психологов.

Что касается исключения из оценки деятельности воспитательных подразделений результатов дисциплинарной практики, то ФСИН России не издавало поручений об оценке деятельности воспитательных подразделений по количеству наложенных на осужденных (заключенных под стражу) взысканий.

В соответствии с приказом ФСИН России от 29.01.2017 № 36 начальники структурных подразделений ФСИН России обязаны обеспечить качественное улучшение показателей по форме статистической отчетности ФСИН России № УИС-СЗПЧ «Сводный отчет о состоянии законности и соблюдении прав человека в уголовно-исполнительной системе», что предусматривает сокращение нарушений при привлечении осужденных и лиц, содержащихся под стражей к дисциплинарной ответственности.

В соответствии с поручением ФСИН России от 08.02.2008 № 10/1-380 требуется установить контроль за обоснованностью применения мер взыскания, применяемых за нарушение установленного порядка отбывания наказания в виде водворения в ШИЗО, перевода в ШТ, ЕПКТ и соразмерностью наказания совершенному проступку.

В соответствии с поручением ФСИН России от 20.05.2011 № 13-9425-04 требуется обеспечить соответствие налагаемого взыскания тяжести и характеру совершенного правонарушения, при водворении осужденных и лиц, содержащихся под стражей в карцер, ШИЗО переводе в ПКТ и ЕПКТ, принятие решения осуществлять коллегиально комиссией учреждения в присутствии нарушителя и с учетом его объяснения выписки из протоколов дисциплинарных комиссий приобщать к личному делу нарушителя, проводить служебные проверки каждому факту досрочного освобождения по постановлению прокурора с установлением виновных и привлечением их к дисциплинарной ответственности.

В соответствии с поручением ФСИН России от 16.02.2012 № 13-2777-01 требуется обеспечить контроль за созданием осужденным и лицам, содержащимся под стражей, при водворении в карцере, ШИЗО, переводе в ПКТ, ЕПКТ условий содержания, соответствующих нормам международного права, положениям международных договоров Российской Федерации и федеральных законов, в том числе касающихся соблюдения норм санитарной площади на 1 человека, предоставления индивидуального спального места и спальных принадлежностей, с сохранением учетных документов, подтверждающих выполнение администрацией учреждений УИС этих обязанностей для защиты интересов Российской Федерации в Европейском Суде по правам человека; установить контроль за соблюдением законности при применении к осужденным и лицам, содержащимся под стражей, мер взыскания в виде водворения в карцер, ШИЗО, перевода в ПКТ, ЕПКТ, учитывая соответствие налагаемого взыскания тяжести и характеру совершенного правонарушения, при этом

решение принимать коллегиально комиссией учреждения в присутствии нарушителя и с учетом его объяснения, не допуская непрерывного (без вывода из камеры менее чем на сутки) содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в случае совершения ими повторного нарушения в данный период, в указанных камерных помещениях свыше установленного законом срока; повысить эффективность проведения служебных проверок по каждому факту досрочного освобождения осужденных и лиц, содержащихся под стражей из запираемых помещений по постановлению прокурора с установлением виновных и привлечением их к дисциплинарной ответственности.

В соответствии с поручением ФСИН России от 20.12.2012 № 13-23960-01 требуется установить контроль за соблюдением законности при применении к осужденным и лицам, содержащимся под стражей, мер взыскания в виде водворения в карцер, ШИЗО, перевода в ПКТ, ЕПКТ, учитывая соответствие налагаемого взыскания тяжести и характеру совершенного правонарушения, физическое и психическое состояние водворяемого лица, при этом решение принимать коллегиально комиссией учреждения УИС в присутствии нарушителя и с учетом его объяснения, тем самым не допуская непрерывного (без вывода из камеры менее чем на сутки) содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в случае совершения ими повторного нарушения в данный период в указанных камерных помещениях свыше установленного законом срока; повысить эффективность проведения служебных проверок по каждому факту досрочного освобождения осужденных и лиц, содержащихся под стражей, из запираемых помещений по постановлению прокурора с установлением виновных и привлечением их к дисциплинарной ответственности.

По нашему мнению оценка деятельности учреждений УИС по полному и частичному возмещению ущерба, причиненного преступлением нецелесообразно. Исполнение исковых требований зачастую не зависит от осужденного (отсутствие рабочих мест, имущества, денежных средств).

В соответствии с приказом Минюста России от 10.11.2006 № 326 «Об утверждении формы статистической отчетности ФСИН России № УИС-СЗПЧ «Сводный отчет о состоянии законности и соблюдении прав человека в уголовно-исполнительной системе» Минюст России ежеквартально получает статистические сведения о состоянии дел в УИС и имеет возможность оценивать деятельность территориальных органов ФСИН России по многим предложенным показателям, в том числе по смертности, получению профессии и образования, а также по УДО и погашению исков, несмотря на то, что последние показатели не характеризуют деятельность УИС.

Что касается участия институтов гражданского общества в исправлении осужденных, то по этому показателю целесообразно оценивать эффективность работы институтов гражданского общества.

Рекомендация № 9

В целях реализации конституционного права осужденных и заключенных под стражу на получение информации:

А) Снять необоснованные ограничения на передачу заключенным под стражу и осужденным теле- и радиоприемников, аудио- и видео-воспроизводящей аппаратуры.

Б) В качестве меры поощрения разрешить использование осужденными, твердо вставшими на путь исправления, мобильных телефонов под контролем администрации.

В) Ввести систему применения мер поощрения за чтение осужденными литературы, способствующей достижению целей наказания.

Г) Принять ведомственный стандарт обеспеченности библиотек правовой, правозащитной, духовной литературой, а также литературой, необходимой для самообразования.

Д) Обеспечить наличие такой литературы в торговых предприятиях, обслуживающих учреждения УИС.

Е) Разрешить и создать условия для покупки и (или) получения заключенными под стражу осужденными литературы через интернет-магазины.

Комментарии ФСИН России:

В соответствии со ст. 94 УИК Российской Федерации осужденным, кроме переведенных в ШИЗО, ПКТ, ЕПКТ и одиночные камеры, разрешается просмотр телепередач в свободные от работы часы, кроме времени, отведенного распорядком дня для ночного отдыха.

При этом осужденные и группы осужденных могут приобретать телевизионные приемники и радиоприемники за счет собственных средств через торговую сеть либо получать их от родственников и иных лиц

Что касается лиц, содержащихся под стражей, то в соответствии со ст. 23 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» все камеры по возможности обеспечиваются телевизорами.

При этом подозреваемые и обвиняемые в соответствии с правилами внутреннего распорядка следственных изоляторов, утвержденными приказом Минюста России от 14.10.2005 № 189, не могут иметь при себе, хранить, получать в посылках, передачах и приобретать по безналичному расчету телевизоры техническими средствами связи, компьютеры, кино-, фото-, аудио-, видео- и множительную аппаратуру.

Это требование обусловлено необходимостью сохранения тайны следствия, недопущению возможности оказывать влияние на свидетелей, а также соучастников преступления с использованием технических средств связи, которые могут быть вмонтированы практически в любую аппаратуру, по желанию заказчика.

В целях обеспечения всех камер следственных изоляторов телевизорами целесообразно использовать экономический потенциал общественных организаций в соответствии со второй частью Федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» во исполнение Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р, которая предусматривает развитие благотворительности, попечительства, создание в каждом территориальном органе уголовно-исполнительной системы, а также при исправительных учреждениях попечительских советов.

Использования телефонной связи в качестве поощрения в исправительных учреждениях не допускается.

В соответствии с п. 24 Европейских пенитенциарных правил заключенным разрешается максимально часто общаться по телефону со своими семьями, другими лицами и представителями внешних организаций.

При этом общение может быть ограничено или поставлено под контроль, если это необходимо для продолжения уголовного расследования, поддержания порядка и безопасности, предотвращения уголовных преступлений и защиты жертв преступлений.

Ст. 92 УИК Российской Федерации устанавливает, что осужденным к лишению свободы предоставляется право на телефонные разговоры. При отсутствии технических возможностей администрацией исправительного учреждения количество телефонных разговоров может быть ограничено до шести в год. Продолжительность каждого разговора не должна превышать 15 минут. Телефонные разговоры оплачиваются осужденными за счет собственных средств или за счет средств их родственников или иных лиц. Порядок организации телефонных разговоров определяется федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится исправительное учреждение.

Использование мобильных телефонов в исправительных учреждениях не предусмотрено, так как за их использованием затруднен контроль администрации учреждения.

Что касается введения системы применения мер поощрения за чтение осужденными литературы, способствующей достижению целей наказания, то указанный фактор целесообразно учитывать при составлении характеристики, а не для применения мер поощрения, так как чтение не является средством исправления.

В принятии ведомственного стандарта обеспеченности библиотек правовой, правозащитной, духовной литературой, а также литературой, необходимой для самообразования необходимости не имеется, так как библиотеки для осужденных в соответствии с организационно-

распорядительными документами ФСИН России оснащены указанной литературой.

В соответствии с п. 28 Европейских пенитенциарных правил каждое учреждение должно иметь библиотеку для заключенных, соответствующим образом укомплектованную разнообразными популярными и учебными материалами, книгами и другими носителями информации.

При этом считаем возможным реализацию литературы в магазинах для осужденных. Соответствующее указание ФСИН России будет подготовлено в установленном порядке.

ФСИН России не возражает против покупки и (или) получения заключенными под стражу и осужденными литературы через интернет-магазины, если покупка будет осуществляться обезличенно, через администрацию учреждения УИС. П. 99 Европейских пенитенциарных правил устанавливает, что при отсутствии специального запрета, установленного судебной инстанцией по тому или иному отдельному делу на конкретно оговоренный срок, заключенные, дела которых ещё не рассмотрены, имеют право получать книги, газеты и другие средства информации.

Рекомендация № 10

В целях нормализации материально-бытового обеспечения заключенных под стражу и осужденных.

А) Разработать и направить в адрес территориальных органов ФСИН рекомендации по ассортименту и ценам на продукты питания и предметы первой необходимости, реализуемые в магазинах учреждений ФСИН, с учетом региональной специфики; обеспечить контроль за соблюдением рекомендуемых цен и перечня продуктов и товаров.

Б) Внести изменения в УИК РФ, предусмотрев право всех осужденных на ежемесячное получение посылок (передач) и бандеролей, лишая такого права в порядке взыскания лишь, грубо нарушивших порядок отбытия наказания, но не менее 6 посылок (передач) в год.

В) Предусмотреть право осужденных иметь сменные комплекты одежды и обуви, а также ночную одежду и дополнительную одежду, связанную с климатическими изменениями.

Г) Принять во внимание, что наличие угнетающей, неудобной, холодной и низкого качества формы для осужденных является отказом от принципа нормализации, предусмотренного Европейскими пенитенциарными правилами, предписывающими максимальное приближение условий в пенитенциарной системе к условиям в нормальной жизни. Разрешить ношение дополнительной теплой одежды. Разрешить осужденным к лишению свободы за полгода до освобождения носить обычную одежду.

Д) Обеспечить приобретение высококачественных матрасов, сохраняющих свои потребительские качества в течение всего срока своей

эксплуатации с тем, чтобы заключенные под стражу и осужденные не были вынуждены спать на металлических прутьях.

Е) Расширить список обязательных дополнительных платных услуг, предоставляемых подозреваемым, обвиняемым и осужденным, работой кафе с обязательным наличием в меню овощей и кисломолочных продуктов.

Ж) Пересмотреть нормы: питания, предусмотрев в том числе возрастную дифференциацию в зависимости от возрастных потребностей и климатических условий в микроэлементах, белках, жирах и витаминах.

Комментарии ФСИН России:

Регулирование цен в розничной торговле противоречит принципам рыночной экономики, в которых вынуждены работать магазины учреждений УИС.

Вместе с тем п. 31.5 Европейских пенитенциарных правил устанавливает, что с учетом требований гигиены, порядка и безопасности, заключенные имеют право покупать или иным способом приобретать для личного пользования товары, включая продовольствие и напитки, по ценам, не превышающим чрезмерно цены на аналогичные товары на свободе.

В связи с указанным целесообразно привлекать для этих целей экономические возможности общественных организаций в соответствии со второй частью федерального закона от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» во исполнение Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р, которая предусматривает развитие благотворительности, попечительства, создание в каждом территориальном органе уголовно-исполнительной системы, а также при исправительных учреждениях попечительских советов.

Что касается предоставления всем осужденным права на ежемесячное получение посылок и передач, лишая такого права в порядке взыскания лишь лиц, нарушающих порядок отбытия наказания, но не менее 6 посылок (передач) в год, то Европейские пенитенциарные правила не предоставляют осужденным такого права.

При этом дисциплинарное взыскание в виде лишения осужденного посылок, передач и бандеролей законом не предусмотрено. Подобное ограничение будет нарушать их права.

Увеличение числа продуктовых и пищевых посылок и передач, а также предоставление осужденным права иметь сменные комплекты одежды и обуви, ночную одежду и дополнительную одежду, связанную с климатическими изменениями, ведет к осложнению санитарно-гигиенической обстановки в местах лишения свободы, так как исправительные учреждения и следственные изоляторы не предназначены

для хранения большого количества вещей и тем более продуктов питания, для сохранности которых необходимо поддерживать определенный температурный режим, контролировать их сохранность и иметь большие складские помещения, что потребует привлечения дополнительного персонала.

Во исполнение Концепции развития УИС до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р в сфере материально-бытовых условий содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей был разработан проект приказа Минюста России утверждающего новые нормы вещевого довольствия осужденных к лишению свободы и лиц, содержащихся в следственных изоляторах, который в настоящее время находится в Минюсте России на визировании и регистрации.

Новыми нормами вещевого довольствия предусмотрена выдача 2 комплектов или штук предметов одежды (костюмы, сорочки, нательное белье и т.д.), которые подвергаются периодической стирке в процессе носки. Из обуви предусмотрена зимняя, демисезонная и летняя обувь, а также тапочки и пантолеты литые, которые в случае промокания или ремонта могут взаимозаменяться. Для осужденных женского пола предусмотрена ночная сорочка 2 штуки на 1 год 6 месяцев.

Разрешение на ношение дополнительной теплой одежды не требуется, так как новыми нормами предусмотрено достаточно теплых предметов вещевого довольствия. Кроме утепленных курток полупальто и брюк предусмотрены свитера трикотажные, белье нательное теплое, носки полушерстяные, колготки полушерстяные, сапоги комбинированные зимние и т. д.

Предоставление осужденным возможности за полгода до освобождения носить обычную одежду способствует повышению побеговой активности других категорий осужденных с использованием этой одежды и мало влияет на их адаптацию в обществе после освобождения.

Что касается матрасов, то для улучшения их потребительских свойств необходимо изменение соответствующих стандартов пошива, что повлечет за собой удорожание их стоимости и потребует увеличения бюджетного финансирования УИС. Предусмотренные новыми нормами матрацы с синтетическим наполнителем в ходе проведенных испытаний в следственных изоляторах УФСИН России по Москве и Московской области показали сохранение своих потребительских свойств в течение всего срока эксплуатации.

Таким образом проект приказа Минюста России устанавливающий новые нормы вещевого довольствия осужденных к лишению свободы и лиц, содержащихся в следственных изоляторах предусматривает требования Единых Пенитенциарных Правил к одежде осужденных, согласно которым она должна соответствовать климатическим условиям их содержания, позволять поддерживать здоровье в удовлетворительном состоянии. Данные

нормы предусматривают все основные рекомендации по обеспечению осужденных вещевым довольствием.

В настоящее время бюджетное финансирование на обеспечение осужденных вещевым довольствием составляет 53,2% от потребности по утвержденным нормам снабжения, что отрицательно влияет на уровень и качество обеспечения. Приведение уровня бюджетного финансирования соответствующего имеющейся потребности позволит обеспечить осужденных новым вещевым довольствием в полном объеме и соответственно соблюсти требования рекомендаций в кратчайшие сроки.

Наличие в следственных изоляторах и исправительных учреждениях кафе, которые осужденные и лица, содержащиеся под стражей, вправе беспрепятственно посещать, неоправданно осложнит работу этих учреждений. При этом такое кафе будет доступно ограниченной категории лиц, имеющих достаточно средств на личных счетах, что приведет к социальному расслоению осужденных и лиц, содержащихся под стражей.

Работа по пересмотру норм питания проводится регулярно.

Так, в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 11.04.2005 № 205 «О минимальных нормах питания и материально-бытового обеспечения осужденных к лишению свободы, а также нормам питания и материально-бытового обеспечения подозреваемых, обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы безопасности Российской Федерации, на мирное время» признано утратившим силу постановление Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 № 833 "Об установлении минимальных норм питания и материально-бытового обеспечения осужденных к лишению свободы", постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.1992 № 935 "Об утверждении норм суточного довольствия осужденных к лишению свободы, а также лиц, находящихся в следственных изоляторах, лечебно-трудовых и лечебно-воспитательных профилакториях Министерства внутренних дел Российской Федерации" признано утратившим силу, за исключением положений, касающихся изоляторов временного содержания и приемников-распределителей МВД России.

Рекомендация № 11

В целях нормализации жилищных условий заключенных (кв. стражу и осужденных).

А) Увеличить норму камерной площади в ШИЗО, ПК|Г, ЕПКТ до 4 м.кв. жилой площади на человека (без учета площадей общего пользования, занимаемых столом и туалетом) и обеспечить температурный режим для жилых помещений в соответствии с санитарными нормами.

Б) Выявить все жилые помещения, не имеющих окон или окна которых расположены ниже уровня земли либо по иным причинам

не обеспечивают поступление достаточного солнечного света, и запретить их эксплуатацию.

В) Обеспечить в жилых и иных помещениях регулярные, но не реже чем раз в месяц, либо чаще - по требованиям самих заключенных - ежемесячные замеры температуры воздуха, освещенности, влажности и состава воздуха в присутствии самих обвиняемых и осужденных.

Комментарии ФСИН России:

Если туалет полностью отгорожен от жилого помещения камеры, то его площадь действительно не должна входить в состав камерной площади.

Однако исключение из камерной площади места, занимаемого столом, противоречит европейской практике размещения осужденных и лиц, содержащихся под стражей. Стандарты Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания не содержат такого требования.

Что касается освещенности камер, то ФСИН России систематически проверяет соблюдение установленных требований как при эксплуатации зданий, так и на стадии проектных работ. Использование камер без естественного освещения не допускается. Вместе с тем наличие окон, расположенных ниже уровня земли, но пропускающих достаточно света, не является основанием для вывода таких камер из эксплуатации.

Предоставление осужденным и лицам, содержащимся под стражей, выдвигать массовые требования противоречит уголовно-исполнительному законодательству. При этом каждый осужденный, подозреваемый или обвиняемый вправе индивидуально обратиться к администрации учреждения УИС по вопросу соблюдения установленных законом требований, касающихся условий содержания в учреждениях УИС.

Присутствие осужденных и лиц, содержащихся под стражей, при проведении экспертной оценки соблюдения установленных норм (в том числе проводимой независимой организацией), законодательством Российской Федерации не предусматривается.

Рекомендация № 12

В целях сохранения и развития социально полезных связей:

А) Нормативное закрепление права заключенных на свидание с гражданскими женами и мужьями, разработав критерии того, кого можно считать гражданскими супругами.

Б) Обеспечить переход от разрешительной системы организации свиданий с подозреваемыми и обвиняемыми в СИЗО к нормативно-уведомительной, при которой дознаватель, следователь или суд направляет в СИЗО (ПФРСИ) исчерпывающий перечень лиц, с которыми свидания подозреваемым и обвиняемым запрещены.

В) Обеспечить учет при решении вопроса о месте отбытия наказания либо о переводе из одного учреждения УИС в другое необходимость и важность сохранения семейных и иных социально полезных связей.

Г) Обеспечить совместное проживание с детьми в возрасте до 3 лет положительно характеризующихся матерей по итогам эксперимента, показавшего, что такое проживание способствует достижению целей наказания.

Предусмотреть возможность условного освобождения женщин, дети которых достигли 3 лет, если они положительно характеризуются и осуждены за преступления, не повлекшие необратимых последствий.

Комментарии ФСИН России:

Критерием, по которым определяется наличие семейных связей, является свидетельство о браке.

Лица, вступающие во взаимоотношения без государственной регистрации, сознательно отказываются от каких-либо обязательств и льгот, которые имеют пары, состоящие в законном браке.

В связи с указанным гражданским супругам предлагается официально регистрировать свой брак.

В настоящее время, как правило, лица, не являющиеся родственниками осужденному, представляют справку органа внутренних дел о совместном проживании до осуждения, либо свидетельство о рождении общего ребенка.

Вопросы перехода от разрешительной системы организации свиданий с подозреваемыми и обвиняемыми в СИЗО к нормативно-уведомительной, при которой дознаватель, следователь или суд направляет в СИЗО (ПФРСИ) исчерпывающий перечень лиц, с которыми свидания подозреваемым и обвиняемым запрещены, находятся в компетенции следственных органов. При этом ФСИН России не возражает против реализации такой рекомендации.

При решении вопроса о месте отбытия наказания либо о переводе из одного учреждения УИС в другое учитывается необходимость и важность сохранения семейных и иных социально полезных связей. Однако в первую очередь реализуется требование УИК Российской Федерации, основанное на стандартах Совета Европы, в соответствии с которым при отсутствии в субъекте Российской Федерации по месту жительства или по месту осуждения исправительного учреждения соответствующего вида или невозможности размещения осужденных в имеющихся исправительных учреждениях осужденные направляются по согласованию с соответствующими вышестоящими органами управления уголовно-исполнительной системы в исправительные учреждения, расположенные на территории другого субъекта Российской Федерации, в котором имеются условия для их размещения.

Институты гражданского общества вправе содействовать государственным органам по строительству необходимых учреждений УИС в каждом субъекте Российской Федерации.

ФСИН России не возражает против совместного проживания с детьми в возрасте до 3 лет положительно характеризующихся матерей при наличии соответствующих условий.

Что касается возможности условного освобождения женщин, дети которых достигли 3 лет, если они положительно характеризуются и осуждены за преступления, не повлекшие необратимых последствий, то этот вопрос не входит в компетенцию ФСИН России.

Рекомендация № 12^а

В целях совершенствования структуры и повышения уровня подготовки персонала учреждений УИС:

А) Обеспечить специальное обучение и подготовку начальников и заместителей начальников учреждений ФСИН России по основам прав человека, включая формирование устойчивого уважительного отношения к человеческой личности, его достоинству, правам и свободам.

Б) Привлекать членов ОНК и Общественных Советов при органах ФСИН России для проведения служебной аттестации начальников учреждений и их заместителей.

В) Отказаться от идеи одномоментного сокращения численности сотрудников ФСИН России, а сосредоточить усилия на очищении УИС, в первую очередь, от тех, на кого поступают обоснованные жалобы или кто увольняется по собственному желанию в связи с достижением соответствующего возраста, так как чаще всего сотрудник только достигает профессиональной зрелости через 5-8 лет с начала службы.

Г) Изменить структуру персонала УИС с тем, чтобы сотрудники воспитательных и социальных служб, которые непосредственно работают с осужденными, составляли не менее 25%, а сотрудники отдела специального назначения - не более 1%; рассмотреть вопрос о переподчинении отделов специального назначения окружным структурам ФСИН России.

Д) Заменить для аттестованных сотрудников ФСИН России звание сотрудника «внутренней службы» на звание сотрудника «пенитенциарной службы».

Е) Восстановить в законодательстве право сотрудника УИС, уволившегося со службы по выслуге лет, получить жилое помещение в выбранном им месте жительства.

Комментарии ФСИН России:

ФСИН России в целом поддерживает указанные рекомендации, однако, категорически против участия членов ОНК и общественных советов в аттестации начальников учреждений и их заместителей. По нашему мнению общественные организации не должны обладать властными

полномочиями по отношению к представителям органов исполнительной власти.

Решение о сокращении штатной численности сотрудников ФСИН России принято Президентом Российской Федерации. Во исполнение указанного решения состоялся Указ Президента Российской Федерации от 20.04.2013 № 363, в соответствии с которым в ФСИН России с 01.01.2014 сокращается 15% штатной численности сотрудников уголовно-исполнительной системы.

В отношении предложения довести численность сотрудников воспитательных и социальных служб до **VA OT** общей численности уголовно-исполнительной системы необходимо понимать, что уголовно-исполнительная система, как всякая организационная структура для своего функционирования кроме основных служб должна содержать в себе вспомогательные, (обеспечивающие) подразделения. При этом, чем сложнее система, тем больше потребность во вспомогательных, обслуживающих звеньях и структурах, а удельный вес (количество) структур, выполняющих основные задачи, уменьшается.

Уголовно-исполнительная система представляет многофункциональный комплекс взаимосвязанных органов и учреждений, включающий в себя не только исправительные учреждения, но и следственные изоляторы, подразделения конвоирования, уголовно-исполнительные инспекции, органы управления, подразделения обеспечения, а также дома ребенка, школы, профтехучилища, учреждения профессионального образования для персонала, медицинские учреждения, производственные и сельхозпредприятия и другие учреждения различного профиля. При этом структура персонала привязана к объему задач, выполняемых тем или иным учреждением. Что касается учреждений, исполняющих наказания, то на них, кроме задач социальной и воспитательной работы возложены и иные не менее важные задачи: охраны, надзора, медицинского обеспечения, оперативной работы, производственной деятельности, кадрового, финансово-экономического, тылового обеспечения деятельности учреждений и другие. Доведение численности сотрудников воспитательных и социальных служб до 25% от общей численности персонала УИС возможно лишь за счет ослабления каких-либо иных направлений деятельности. Таким образом, увеличение удельной доли персонала воспитательных и социальных служб возможно только в ходе высвобождения сотрудников иных служб при условии модернизации отдельных процессов служебной деятельности (внедрения современных средств охраны и надзора, модернизации инженерных сооружений, использование в работе сотрудников современных организационных, информационных и коммуникационных технологий и т.д.). При этом процессы модернизации объективно требуют определенных временных рамок и значительных бюджетных вливаний, в связи с чем резко изменить структуру персонала исправительных учреждений, в три раза

увеличив численность подразделений воспитательной и социальной работы, без соответствующих вливаний из средств Федерального бюджета не представляется возможным.

Вопросы сокращения численности сотрудников отделов специального назначения и целесообразности создания межрегиональных отделов специального назначения в настоящее время находятся в проработке профильного управления и могут быть реализованы в ходе осуществления мероприятий по сокращению численности сотрудников уголовно-исполнительной системы.

При этом сообщаем, что окружных структур ФСИН России, которым предлагается переподчинить отделы специального назначения, не существует.

Предложения по изменению для аттестованных сотрудников специальных званий с «внутренней службы» на «пенитенциарной службы», считаем непринципиальными и не оказывающими никакого влияния на функционирование учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. История переименования сотрудников милиции показала, что реализация указанной идеи возможна только при условии внесения изменений в законодательные акты и повлечет за собой необходимость переработки большинства ведомственных нормативных правовых актов и проведения глобальных организационно-штатных мероприятий в отношении сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. При этом финансовые затраты и людские потери в ходе проведения указанных мероприятий не соответствуют эфемерной цели изменения наименования специальных званий.

При этом право сотрудника УИС, уволившегося со службы по выслуге лет, получить жилое помещение в выбранном им месте жительства целесообразно сформулировать как обязанность государства предоставить сотруднику УИС, проработавшему определенное количество лет (например, 25 лет) сумму денежных средств, на которые возможно приобрести жилье для членов его семьи вне зависимости от наличия у него какого-либо жилья.

Рекомендация № 13

В целях совершенствования дисциплинарно-воспитательной практики:

А) Акцентировать исправительный процесс в учреждениях УИС на:

- преодоление у осужденных правового нигилизма и иждивенческих настроений;
- развитие чувства ответственности за свое поведение и обучение умению самостоятельно принимать решения;
- развитие навыков самостоятельного противостояния криминальному окружению;
- развитие навыков адаптации в трудовом (учебном) коллективе.

Б) Дополнить ст. 117 УИК РФ нормой о том, что срок нахождения в штрафном изоляторе не может превышать 60 суток в год (такую норму содержала ч. 10 ст. 54 ИТК РСФСР) и не свыше 15 суток в месяц.

В) Ввести дифференциацию всех нарушений порядка отбытия наказания на:

-малозначительные, за которые могут назначаться только устные взыскания;

-значительные;

-злостные, за которые может применяться дополнительная изоляция осужденных.

Не рассматривать отказ от труда в качестве злостного нарушения.

Г) В случае, если осужденный отрицает совершение им проступка, накладывать взыскание только при наличии видеофиксации допущенного нарушения.

Д) Для повышения эффективности воспитательного процесса предусмотреть возможность отсрочки применения взыскания с дальнейшим полным или частичным освобождением от отбытия взыскания в зависимости от последующего поведения осужденного.

Е) Предоставить администрации упреждения УИС право применять условное освобождение (отказ может быть обжалован прокурору или в суд), а право применять досрочное освобождение - суду.

Ж) В соответствии с Европейскими пенитенциарными правилами применять медиацию между и с заключенными, там, где это возможно, в качестве альтернативы дисциплинарных мер с учетом положительного опыта УФСИН по Орловской области.

З) Отнести вопросы перевода в ПКТ, ЕПКТ, отпуска с выездом за пределы исправительного учреждения к компетенции суда.

И) Дополнить ст. 106 УИК РФ закрытым перечнем работ по благоустройству с тем, чтобы привлечение к таким работам не носило характер злоупотребления или посягательства на человеческое достоинство.

Комментарии ФСИН России:

Акцентирование исправительного процесса в учреждениях УИС на преодолении у осужденных правового нигилизма и иждивенческих настроений, развитии чувства ответственности за свое поведение и обучение умению самостоятельно принимать решения, развитие навыков самостоятельного противостояния криминальному окружению, развитие навыков адаптации в трудовом (учебном) коллективе представляется нецелесообразным.

В уголовно-исполнительном законодательстве предусмотрены основные средства исправления осужденных, направленные на формирование у них уважительного отношения к человеку, обществу, труду, нормам, правилам и традициям человеческого общежития и стимулирование правопослушного поведения.

По нашему мнению регулирование исправительного процесса в учреждениях УИС должно базироваться на результатах объективных научных исследований, а не на субъективном мнении отдельных лиц.

Что касается ограничения срока содержания в штрафном изоляторе для лиц, злостно нарушающих установленный порядок наказания, то целесообразно соединить эту норму с автоматическим увеличением срока отбывания наказания на это время.

Введение дифференциации всех нарушений порядка отбывания наказания на малозначительные, за которые может применяться только устные взыскания, значительные и злостные, за которые может применяться дополнительная изоляция осужденных нецелесообразно.

В соответствии с Уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации, указаниями ФСИН России администрациями исправительных учреждений обеспечивается дифференцированный подход при наложении дисциплинарных взысканий на осужденных, допустивших нарушения установленного порядка отбывания наказания, с учетом их тяжести и последствий, при этом решение принимается коллегиально комиссией исправительного учреждения в присутствии нарушителя.

Предложение не рассматривать отказ от труда в качестве злостного нарушения порядка отбывания наказания, по нашему мнению, негативно повлияет на процесс исправления осужденных к лишению свободы. В соответствии с Уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации каждый осужденный обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией учреждения,

Что касается видеофиксации нарушений порядком отбывания наказаний, то в настоящее время технические возможности учреждений УИС не позволяют в полном объеме реализовать такое предложение. Более того, невозможно фиксировать нарушения в межличностных отношениях

При этом видеофиксация - это одно из доказательств, В законе предусмотрена и другая доказательная база (опрос свидетелей, очевидцев, изъятие запрещенных предметов, проведение экспертизы, медицинские исследования и т.п.).

В целях повышения эффективности воспитательного процесса ФСИН России рассматривает законопроект, предусматривающий возможность отсрочки применения взыскания с дальнейшим полным или частичным освобождением от отбытия взыскания в зависимости от последующего поведения осужденного.

Что касается предоставления администрации упреждения УИС права применять условное освобождение, то реализация этого предложения направлена на наделение сотрудников УИС не свойственными для них функциями.

Отнесение вопросов перевода в ПКТ, ЕПКТ, предоставления отпуска с выездом за пределы исправительного учреждения к компетенции суда представляется нецелесообразным, т.к. длительные временные затраты

на направление соответствующих материалов в суд, их последующее рассмотрение, вынесение и вступление в законную силу принятых решений, а также их направление в адрес исправительного учреждения, не будут способствовать укреплению правопорядка в исправительных учреждениях.

Против реализации соответствующими органами власти в установленном порядке остальных предложений ФСИН не возражает.

Рекомендация № 14

В целях совершенствования прокурорского надзора в УИС:

А) Усилить контроль за качеством прокурорского надзора со стороны прокуроров, надзирающих за соблюдением законов в учреждениях ФСИН России, сделав упор на надзоре за соблюдением прав человека.

Б) Потребовать от надзирающих прокуроров обхода при проверках всей территории поднадзорных учреждений, и приема всех лиц, записавшихся на прием.

В) В целях повышения независимости прокурорского надзора предусмотреть создание сводных прокурорских бригад, направляемых в учреждения УИС, в которых обстановка с соблюдением прав человека обстоит неблагоприятно.

Комментарии ФСИН России:

В целях совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов, касающихся деятельности УИС, необходимо чтобы акты прокурорского реагирования издавались после более глубокого осмысления причин выявленной проблемы и направлялись в органы законодательной, судебной и исполнительной власти, от решения которых зависит устранение причин нарушения прав и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей, а не в учреждения УИС, которые вынуждены исполнять их требования.

Рекомендация № 15

В целях создания институтов пробации и ре-социализации Совет полагает необходимым обратить внимание на следующие моменты.

В 2010 году с принятием Правительством России Концепции реформы уголовно-исполнительной системы России было принято политическое решение о создании в нашей стране службы пробации. Тем не менее, до настоящего времени такая служба не создана.

Существующие в структуре ФСИН России уголовно-исполнительные инспекции (УИИ) заменой органов пробации не являются, так как, в лучшем случае, осуществляют только внешний контроль за поведением лица, осужденного без лишения, свободы, не участвуя в подготовке доклада суду о социальных и психологических аспектах личности и поведении обвиняемого, не осуществляя его социального сопровождения после освобождения из учреждений УИС. Полномочия инспекций

не распространяются на подозреваемых и обвиняемых, не содержащихся под стражей.

Вместе с тем инспекциям накоплен значительный положительный опыт работы с лицами, осужденными без лишения свободы. Среда лиц, поведение которых контролируют УИИ, рецидив составляет менее 3% (!).

Отсутствие в стране института пробации влечет за собой, в частности:

- избыточное применение наказания в виде лишения свободы, в связи с чем Россия занимает первое место в Европе по удельному весу заключенных на миллион населения;

- более высокий, чем мог бы быть с учетом всех имеющихся условий, уровень постпенитенциарного рецидива;

- исключение из производственной и учебной деятельности значительного числа людей трудоспособного возраста;

- высокий уровень судебных ошибок при назначении наказания, так как размер и вид наказания определяется судом, как правило, механически, исходя из сложившейся судебной практики, яри минимальном учете индивидуальных особенностей личности осуждаемого.

Между тем, в различные периоды истории нашей страны в ней существовали эффективно действовавшие элементы пробации. Например, до 1930-х годов в СССР при комиссиях по делам несовершеннолетних существовал институт педагогов-обследователей-специалистов, изучавших личность, поведение, социальную среду, условия жизни несовершеннолетних правонарушителей. С начала 2000-х годов в городах Азов и Шахты Ростовской области успешно осуществляется эксперимент, в соответствие с которым в рассмотрении дел в отношении несовершеннолетних участвует помощник судьи с функциями социального работника.

Серьезный ущерб защите прав человека, борьбе с преступностью, реализации функций Российской Федерации как социального государства наносит отсутствие эффективных институтов социальной реабилитации освобожденных.

Такая социальная реабилитация подменена в настоящее время мерами административного характера - административным надзором и полицейским контролем за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

С середины 1990-х годов в Государственной Думе лежит без движения законопроект о социальной реабилитации освобожденных от наказания. В то же время с принятием Уголовно-исполнительного кодекса РФ из законодательства оказалась исключена норма ст. 104 ИТК РСФСР, которая предусматривала обеспечение освобожденного работой в 10-дневный срок, а также предоставление ему соответствующего жилого помещения в случае его утраты в связи с осуждением.

Отсутствие системы социальной реабилитации освобожденных от наказания в виде лишения свободы влечет высокую рецидивную преступность, обусловленную не столько криминальными наклонностями осужденного, сколько факторами социального характера.

В связи с этим Совет считает необходимым:

1) Принять в 2013 году федеральное законодательство о пробации и ре-социализации обвиняемых и осужденных, в соответствии с которым:

-органы государственной власти субъектов Федерации будут вправе создавать региональные органы пробации;

-в структуре ФСИН России в течение 3 лет будет создана Служба пробации и ресоциализации;

-на Службу пробации и ре-социализации ФСИН России, а также на региональные органы пробации, будет возложено:

а) наблюдение за поведением обвиняемых, к которым применены меры пресечения, не связанные с заключением по стражу;

б) изучение социальных условий, в которых живут данные лица;

в) представление суду данных проведенного обследования (досудебного доклада) социальных условий, социальных и психологических характеристик обвиняемого для их учета при назначении размера и вида наказания;

г) исполнение видов наказания, не связанных с лишением свободы;

д) организация выполнения предписаний суда, связанных с проведением в отношении осужденных мероприятий социального и психологического характера;

е) исполнение наказания в отношении лиц, к которым лишение свободы применено условно или отсрочено;

ж) исполнение наказания в отношении лиц, которые освобождены из мест лишения свободы условно-досрочно, в связи с заменой наказания более мягким;

з) контроль за поведением лиц, которые освобождены от наказания в виде лишения свободы на основании акта амнистии либо акта помилования;

и) проведение в отношении указанных лиц на обязательных, а в отношении обвиняемых и освобожденных на основании акта амнистии или помилования - на добровольных началах, реабилитационных и социализирующих программ;

к) организация процесса примирения: при помощи посредника между потерпевшим и жертвой преступления, проведение примиряющих процедур между обвиняемым и потерпевшим; контроль за исполнением обязательств по заглаживанию потерпевшему причиненного вреда в соответствии со ст. 76 УК РФ;

л) формирование у лица, в отношении которого осуществляется пробация, уважительного отношения к правам и законным интересам потерпевших и иных лиц;

м) разработка и реализация индивидуальной программы социальной реабилитации,

-численность Службы пробации должна определяться Правительством Российской Федерации по нормативу не более 30 человек **ца** одного сотрудника Службы пробации;

-в целях достижения целей наказания следует предусмотреть возможность краткосрочной (на срок от 3 дней до 1 месяца) изоляции лица, проходящего пробацию;

-следует рассмотреть возможность передачи отдельных функций пробации подходящим для этого некоммерческим общественным объединениям, имеющим соответствующий опыт деятельности;

-в структуре органов МВД России необходимо восстановить институт инспекторов профилактики.

2) Внести изменения и дополнения в Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и УИК РФ, которые бы определяли порядок и направления взаимодействия учреждений УИС со Службой пробации.

3) Внести изменения в УПК РФ, в соответствие с которыми выводы и рекомендации Службы пробации ФСИН России подлежали бы обязательному учету органами следствия, прокуратуры и суда при избрании (продлении) меры пресечения, назначении наказания, освобождении от наказания.

4) Внести изменения в Федеральный закон от 10.06.2008 г. № 76 ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением нрав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»:

-дополнив название закона словами «и при осуществлении пробации»;

-возложив на общественные наблюдательные комиссии функции общественного контроля за соблюдением прав человека при осуществлении пробации по заявлениям лиц, проходящих пробацию либо сотрудников Службы пробации ФСИН России.

5) Принять в 2013 году закон о социальной реабилитации лиц, освобожденных от наказания в виде лишения свободы, предусмотрев, что:

-освобожденные от наказания, не имеющие средств к существованию, получают 4-этапное пособие, первую часть которого они получают в день освобождения, вторую - в день постановки на регистрационный учет по месту жительства (при отсутствии места жительства - по месту пребывания.), третью - в день трудоустройства, четвертую - через 3 месяца после трудоустройства в случае работы по месту трудоустройства. При этом размер каждой последующей части пособия должен быть больше предыдущего;

-при следовании освобожденных к месту жительства в транзитных населенных пунктах данные лица до 2 суток могут проживать в стационарных учреждениях органов социальной защиты;

-освобождаемому выдается на руки выписка из медицинской карты, производственная характеристика, справка о размере заработной платы за последние 3 месяца; по месту освобождения направляется характеристика с выписками из личного дела, а также копия медицинской карты;

-органами труда и занятости по выбранному месту предложения о трудоустройстве направляются освобождаемому не менее, чем за 2 месяца до дня освобождения;

-отбытие наказания в виде лишения свободы не является препятствием для постановки нуждающегося в помощи в приобретении жилья осужденного на жилищный учет и продвижение очереди;

-в случае утраты осужденным жилого помещения в связи с осуждением, ему бесплатно предоставляется жилое помещение по норме предоставления жилой площади на праве социального найма;

-осужденные в период отбытия наказания в виде лишения свободы оплачивают только отопление жилого помещения в объеме себестоимости с отсрочкой платежей до 3 лет после освобождения;

-при органах местного самоуправления создаются специализированные структуры, которые по просьбе осужденного к лишению свободы при наличии такой возможности обеспечивают сдачу принадлежащего ему жилого помещения в аренду (в поднайм).

6) Генеральной прокуратуре РФ проверить соблюдение прав освобожденных от наказания, в том числе в части восстановления паспортов, полисов обязательного медицинского страхования, трудовых книжек и иных документов, сохранения, права на жилище,

7) Привлечь представителей Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека к разработке пакетов законопроектов о пробации и о социальной реабилитации осужденных.

Комментарии ФСИН России:

Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р предусматривает создание условий для подготовки освобождающихся лиц к дальнейшей постпенитенциарной адаптации через службу пробации, создание которой предусматривается Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р.

При этом часть 8 Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, регламентирующая развитие социальных институтов и социальную политику, предусматривает формирование эффективной системы социальной поддержки лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, и системы профилактики правонарушений, в том числе:

интеграцию лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в жизнь общества, внедрение моделей и программ развития навыков и умений

самостоятельной жизни у людей, испытывающих трудности в интеграции и социализации;

формирование системы социальной реабилитации несовершеннолетних и граждан, освобожденных из мест лишения свободы и осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, развитие механизмов ювенальной юстиции;

формирование и развитие механизмов восстановительного правосудия, создание службы пробации, обеспечивающей социально-психологическое сопровождение лиц, освободившихся из мест лишения свободы, и реабилитационное насыщение приговоров судов, в части реализации принудительных мер воспитательного воздействия, реализация технологий восстановительного правосудия и проведения примирительных процедур;

обеспечение гуманизации пенитенциарной системы, включая обеспечение эффективной образовательной и воспитательной работы в системе исполнения наказаний.

В связи с тем, что вопросы развития социальных институтов и социальная политика не входят в компетенцию ФСИН России, по нашему мнению служба пробации не должна входить в состав уголовно-исполнительной системы.

По этой причине рассмотрение предложенных Советом рекомендаций в сфере пробации должен осуществлять орган исполнительной власти, на который эти обязанности будут возложены.

ФСИН России